

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**DOCTORADO  
EN RELACIONES INTERNACIONALES**

Título de la Tesis

**“La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos  
políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR  
(1991-2006)”**

Autor

**Lic. Hugo Daniel Ramos**

Director

**Dr. Alfredo Bruno Bologna**

Co-Director

**Lic. Alberto Bartolini**

**Rosario, 4 de Diciembre de 2012**

## RESUMEN

En el presente trabajo se analiza *a los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR en el período 1991-2006*. Específicamente, se intenta responder a los siguientes interrogantes: i-¿cómo se posicionaron los actores político-partidarios de estos tres países, en tanto organizaciones partidarias, frente al MERCOSUR en el período 1991-2006?, y ii-¿cómo se tradujeron esos posicionamientos a nivel nacional, considerando la pertenencia partidaria de los legisladores, en los respectivos Congresos Nacionales, y a nivel regional en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM) durante esos mismos años?

Se consideraron a los siguientes partidos políticos por país: Partido Justicialista (PJ) y Unión Cívica Radical (UCR) por Argentina; Asociación Nacional Republicana (ANR) y Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) por Paraguay, y Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC) y Frente Amplio (FA) por Uruguay.

Las siguientes dimensiones de análisis estructuraron la investigación: i-la “dimensión movilizadora de la opinión pública”, directamente vinculada con *el posicionamiento de los partidos en tanto actores políticos domésticos (organizaciones partidarias) que exponen ante la ciudadanía sus propuestas y estrategias frente al MERCOSUR*, elaboradas de acuerdo a sus ideas políticas específicas, y en ciertas coyunturas políticas seleccionadas; ii-la “dimensión parlamentaria”, definida en términos de la vinculación entre los Congresos Nacionales y el MERCOSUR, con especial atención *al posicionamiento de los legisladores nacionales -según su pertenencia partidaria- frente al MERCOSUR al momento de aprobarse los “Tratados Fundacionales” del proceso de integración*, y; iii-la “dimensión de transnacionalización partidaria directa” circunscripta a la experiencia de la CPCM y definida por *el posicionamiento de los legisladores nacionales que la integraron, según su pertenencia partidaria y en tanto miembros de delegaciones nacionales y actores centrales de una institución regional*.

Los posicionamientos tanto de las organizaciones partidarias como de los legisladores fueron abordados a partir de una serie de factores formulados por Schmitter (2002) a los que adaptamos a nuestro objeto: i-cómo perciben los partidos y/o legisladores que se distribuyen los beneficios de participar en el MERCOSUR; ii-cuál es su lealtad/identificación con el proceso de integración y, iii-cómo perciben que la adscripción al MERCOSUR impacta sobre la posición internacional de cada país y de la región en su conjunto.

## ABSTRAC

In this work we will analyze the political parties of Argentina, Paraguay and Uruguay facing the MERCOSUR during the period 1991-2006. The main goal of it, is to try to respond the following questions: i-how were positioned political-supporters actors in these three countries facing the MERCOSUR, as party organizations, during the period 1991-2006?, and ii-how these positions were translated nationally, considering the party membership of lawmakers in the respective National Congresses and regional level in the MERCOSUR Joint Parliamentary Committee (CPCM) during those years?

We considered the following political parties by country: Radical Civic Union (UCR) and Peronist Party (PJ) in Argentina, Colorado Party (ANR House) and Authentic Radical Liberal Party (PLRA) in Paraguay, and National Party (PN), Colorado Party (PC) and Broad Front (FA) in Uruguay.

The dimensions of analysis that structured research are: i-the “mobilizing public opinion dimension”, linked with the positioning of political parties, as domestic political actors (party organizations) that expose the public to their proposals and strategies facing the MERCOSUR, made according to their specific political ideas and selected political circumstances; ii-“parliamentary dimension”, defined in terms of the relationship between the National Congress and the MERCOSUR, with special attention to the positioning of the national lawmakers-by party membership- when approving the "Founding Treaties" of the integration process, and; iii-the “transnationalization direct party dimension” according to the MERCOSUR Joint Parliamentary Committee experience and defined by the positioning of the integrated national lawmakers, according to party membership and as members of national delegations and central actors in a regional institution.

The positionings of both party organizations and lawmakers were approached from a number of factors made by Schmitter (2002) that adapt to our object: i-how political parties and lawmakers perceive that benefits to participate in MERCOSUR are distributed?; ii-what is their loyalty / identification with the integration process?; and, iii-how they perceive MERCOSUR membership impacts the international position of each country and the region as a whole?

## AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin un importante número de personas e instituciones que a lo largo de su desarrollo aportaron su invaluable contribución para poder llevarlo a buen término. Entre las instituciones, mi especial agradecimiento a:

- el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que financió la investigación a través de dos becas de postgrado, a lo largo de cinco años,

- la Universidad Nacional del Litoral, que por intermedio de su Programa de Movilidad Académica - Componente Posgrado (PROMAC-POS) subsidió parte de mis viajes a Uruguay y Paraguay, permitiéndome localizar documentación y realizar entrevistas fundamentales para el estudio,

- la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y especialmente a la Escuela de Relaciones Internacionales donde cursé mi Doctorado, por permitir formarme y conocer a un conjunto de docentes-investigadores excelentes, y no sólo en un sentido académico.

Por otro lado, quisiera agradecer a quienes con su esfuerzo personal facilitaron, alentaron y acompañaron mi investigación:

- a mi Director Bruno Bologna, que me permitió ir avanzando según mis tiempos, dándome el apoyo que necesitaba en los momentos oportunos y brindándome sus conocimientos y experiencia de la manera en que sólo las grandes personas pueden hacerlo,

- a mi Co-Director Alberto Augusto Bartolini, amigo, colega y compañero de trabajo en la Facultad de Humanidades y Ciencias, sin cuya paciencia y comprensión en los momentos en que este trabajo demandaba todo mi tiempo, me hubiera sido imposible terminarlo,

- a mi amiga, Natalia Ceppi, por acompañarme, escucharme y leer todos y cada uno de los borradores de la tesis, planteándome preguntas y ofreciéndome los medios para resolverlas. Pero más allá de este trabajo, quiero agradecer especialmente por nuestra profunda amistad, por estar siempre, por ser un (mi) ejemplo y por confiar en mi,

También quiero agradecer al personal de las diferentes instituciones que visité para buscar datos, que se interesaron y preocuparon personalmente por facilitarme la información que necesitaba, especialmente en el Partido Justicialista, la Unión Cívica

Radical, el Partido Nacional, el Partido Colorado, el Frente Amplio, la Asociación Nacional Republicana y el Partido Liberal Radical Auténtico. Además a los funcionarios de la Biblioteca del Congreso Nacional de la República Argentina, de la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR, de la Biblioteca Nacional Argentina, del Instituto de Servicio Exterior de la Nación (Argentina), de la Biblioteca del Parlamento de la República Oriental del Uruguay, del Instituto Artigas de Servicio Exterior (Uruguay), de la Biblioteca Nacional del Uruguay, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay), de la Biblioteca del Congreso Nacional de Paraguay, de las Bibliotecas de las distintas Facultades de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y de la Secretaría Parlamentaria del Parlamento del MERCOSUR, junto con el resto de las instituciones que visité en estos años.

Debo un especial reconocimiento para mis entrevistados, que aunque no puedo nombrarlos, merecen un lugar muy destacado; sin la información que me proporcionaron una parte importante de este trabajo hubiera sido imposible.

De igual manera, quiero agradecer a Wilson Fernández Luzuriaga y a su equipo de trabajo en la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Sin su desinteresada colaboración, no hubiera sido posible avanzar con la parte correspondiente a Uruguay de la presente tesis. Además de bibliografía, acceso a entrevistas e información de primera mano, Wilson Fernández junto con Isabel Clemente hicieron de mi estadía en Uruguay una experiencia personal y académica enriquecedora.

En la sección correspondiente a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR conté además con la ayuda inestimable de Eduardo Rivas, quien dedicó muchísimas horas de trabajo a procesar y organizar toda la documentación actualmente disponible de esta institución; quiero agradecer entonces profundamente a Eduardo.

Concluir la tesis tampoco hubiera sido posible, sin embargo, sin otras ayudas y presencias, por lo cual quiero mencionar y agradecer a:

- Cintia Carrió y Natalia Bas por mimarme tanto, por compartir todos mis buenos y malos momentos, por convencerme de que, efectivamente, la tesis se termina algún día,
- Luciana Dall Asta y Cesar Montoya, por su eterna paciencia ante un amigo que nunca tiene el tiempo suficiente para hacerles notar cuanto los necesita y quiere,
- los “plenaristas” Natalia Silva, Lucila Pagés, María Gracia Tell, Eugenia Rizzo y Jorge Sartor, por su amistad, su confianza y por convertirme en parte de sus vidas,

-Paula Korol, por hacerme notar que la vida nos permite seguir haciendo excelentes amigos,

-Gustavo Imoberdorf, por seguir siendo ese amigo que nunca voy a dejar de extrañar y de desear que vuelva (y hablando de amigos que transitan caminos que los llevan físicamente muy lejos, gracias otra vez a Natalia S. con quien compartí toda mi formación de grado y los caminos iniciales en la docencia; cómo se extrañan esas conversaciones!),

-Bruno Márquez, por ayudarme con muchas tareas de esta tesis y por acompañarme en este camino además de compartir este momento que se siente realmente como el fin de una etapa,

-mi familia, Griselda, Sandra, Lucía, Lucas, por aceptar mis ausencias sin reproches, por alentarme a continuar, por preocuparse conmigo y por mil cosas más que hacen que uno se sienta muy afortunado por tenerlos,

Advirtiendo que las palabras son torpes instrumentos para expresar la intensidad de estos agradecimientos, no puedo finalizar sin antes mencionar que hace cinco años atrás, en una típica reunión de amigos que con el tiempo nos damos cuenta de que fueron únicas, Cintia C., Natalia B. y Gustavo I. me convencieron de presentarme a CONICET. Ahí comenzó la posibilidad de esta tesis. Gracias a los tres por creer en mí.

*a Griselda y Sandra  
mucho más que hermanas*

*a Lucia y Lucas  
mucho más que sobrinos*

*a mis padres  
y en su memoria*

## INDICE

<b>Resumen</b>	002
<b>Abstrac</b>	003
<b>Agradecimientos</b>	004
<b>Dedicatoria</b>	007
<b>Índice General</b>	008
<b>Índice de Cuadros</b>	012
<b>Índice de Siglas</b>	014
 <b>INTRODUCCIÓN</b>	 018
<b>Cuadro de Entrevistas</b>	044
 <b>PRIMERA PARTE: Integración regional, partidos políticos y MERCOSUR</b>	 045
 <i>Capítulo I: La integración latinoamericana en perspectiva histórica: el modelo cepalino</i>	 046
1.-Introducción	046
2.-El modelo cepalino de integración económica	048
2.1-La Asociación Latino Americana de Libre Comercio	050
2.2-La ALADI y la flexibilización de los ideales integracionistas	055
2.3-La integración Argentina-Brasil durante los años 80	059
3.-El modelo cepalino y los aportes del neofuncionalismo	062
3.1-La integración regional en los años 60 y 70	062
3.2-La integración regional en los años 80 y los límites del modelo cepalino	066
4.-Conclusiones	069
 <i>Capítulo II: Regionalismo abierto y MERCOSUR en el período 1991-2006</i>	 071
1.-Introducción	071
2.-Los orígenes del MERCOSUR: el contexto	071
2.1-La firma del Tratado de Asunción: motivaciones políticas	075
2.2-Las particularidades del MERCOSUR	079
3.-El MERCOSUR y un nuevo modelo de integración: el regionalismo abierto	083
4.-El desarrollo del MERCOSUR	085
4.1-El éxito del regionalismo abierto: crecimiento económico y mayor interdependencia regional (1995-1998)	090
4.2-La crisis del MERCOSUR (1999-2002)	092
5.-Continuidades y rupturas: el MERCOSUR en el período 2003-2006	097
6.-Conclusiones	102
 <i>Capítulo III: Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay</i>	 106
1.-Introducción	106
2.-El caso argentino	106
2.1-Orígenes y desarrollo de la Unión Cívica Radical (UCR)	108
2.2-Orígenes y desarrollo del Partido Justicialista (PJ)	112
2.3-La UCR y el PJ en el marco del período 1955-1983	114
2.4-Los partidos políticos argentinos y la integración regional: un	116



balance provisorio	
3.-El caso paraguayo	117
3.1-Orígenes y desarrollo de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	119
3.2-La Asociación Nacional Republicana	122
3.3-El Partido Liberal	126
3.4-Los partidos políticos paraguayos y la integración regional: un balance provisorio	130
4.-El caso uruguayo	132
4.1-Orígenes y desarrollo del Partido Nacional y del Partido Colorado	133
4.2-Partido Nacional, Partido Colorado y tradiciones en política exterior	136
4.2.1: Pertenencias partidarias y política exterior	140
4.3-El Frente Amplio	143
4.4: Los partidos políticos uruguayos y la integración regional: un balance provisorio	146
5.-Conclusiones	147
<b>SEGUNDA PARTE: Posicionamientos partidarios frente al MERCOSUR</b>	149
<b><i>Capítulo IV: El MERCOSUR y los partidos políticos argentinos</i></b>	150
1.-Introducción	150
2.-Élites políticas e integración regional	151
3.-El escenario político partidario previo al MERCOSUR	155
3.1-Elecciones nacionales e integración regional: la última ronda electoral antes del MERCOSUR	157
4.-El escenario político partidario posterior al MERCOSUR	161
4.1-La elección presidencial de 1995: El MERCOSUR en el marco de las reformas neoliberales	162
4.2-La elección del año 1999: el inicio de la crisis del proyecto mercosureño	167
4.3.-La elección del año 2003: ¿el camino hacia un nuevo MERCOSUR?	171
5.-Partidos políticos argentinos, integración regional y MERCOSUR: algunas conclusiones	176
<b><i>Capítulo V: El MERCOSUR y los partidos políticos uruguayos</i></b>	179
1.-Introducción	179
2.-Élites políticas e integración regional	179
3.-El escenario político partidario previo al MERCOSUR	184
3.1- Democracia y reorganización de los partidos políticos	185
3.2- Las elecciones de 1989: cambios partidarios y posiciones en torno a la integración latinoamericana.	188
4.-El escenario político-partidario posterior al MERCOSUR	195
4.1: La etapa previa al Tratado de Asunción y la recepción del MERCOSUR por parte de los partidos políticos	196
4.2: La elección presidencial del año 1994: el MERCOSUR como destino	199
4.3: La elección presidencial del año 1999: el MERCOSUR y las	206

propuestas de profundización y reforma	
4.4: La elección presidencial del año 2004: los partidos tradicionales y la pérdida de relevancia del MERCOSUR vs. la propuesta del Frente Amplio	213
5.-Partidos políticos uruguayos, integración regional y MERCOSUR: algunas conclusiones	219
<b>Capítulo VI: El MERCOSUR y los partidos políticos paraguayos</b>	225
1.-Introducción	225
2.-Élites políticas e integración regional	225
3.-El escenario político partidario previo al MERCOSUR	229
3.1-La división de la ANR y el final del stronato	230
3.2-El golpe de 1989 y la reestructuración partidaria	232
3.3-Las elecciones de 1989 y la integración latinoamericana	234
4.-El escenario político-partidario posterior al Tratado de Asunción	238
4.1-Las elecciones de 1993 y la escasa relevancia del MERCOSUR	240
4.2-Las elecciones de 1998: entre el apoyo y la oposición al MERCOSUR	247
4.2.1-El Gobierno de Unidad Nacional: coincidencias partidarias sobre el MERCOSUR	255
4.3-Las elecciones de 2003: hacia un nuevo MERCOSUR	258
5.-Partidos políticos paraguayos, integración regional y MERCOSUR: algunas conclusiones	262
<b>Capítulo VII: La dimensión movilizadora de la opinión pública: organizaciones partidarias y MERCOSUR</b>	267
1.-Introducción	267
2.-El apoyo a la integración regional y al MERCOSUR: consideraciones previas	267
3.-Plataformas electorales y posicionamientos partidarios: de la diversidad (1989) a la convergencia (1999)	273
4.-Plataformas electorales y posicionamientos partidarios: la dispersión (2003-2004)	279
5.-Apuntes sobre la dimensión organizacional de los partidos políticos en relación con el MERCOSUR.	280
6.-Conclusiones	290
<b>TERCERA PARTE: Congresos Nacionales, partidos políticos y MERCOSUR</b>	292
<b>Capítulo VIII: El MERCOSUR y los Congresos Nacionales de Argentina, Paraguay y Uruguay</b>	293
1.-Introducción	293
2.-Poderes Legislativos e integración regional	294
2.1-La estructura institucional del MERCOSUR	294
2.2-Asimetrías entre Poderes Ejecutivos y Poderes Legislativos.	299
2.2.1-El caso argentino	300
2.2.2-El caso uruguayo	302
2.2.3-El caso paraguayo.	303
2.3-Adaptaciones Institucionales de los Poderes Legislativos	306

3.-Poderes Legislativos e Integración Regional en clave comparada: Argentina, Paraguay y Uruguay	310
<b>Capítulo IX: Tratados Fundacionales del MERCOSUR y posicionamientos partidarios</b>	313
1.-Introducción	313
2.-¿Bienvenido MERCOSUR? Los debates en torno al Tratado de Asunción	313
3.-El Protocolo de Ouro Preto (POP): ¿qué modelo institucional y para qué MERCOSUR?	331
4.- Del Protocolo de Ushuaia (PU) al Protocolo de Olivos (PO): ¿deserción de los Congresos Nacionales?	340
5.-El Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM): entre la defensa, la obstrucción y la deserción	346
6.-Conclusiones	354
<b>CUARTA PARTE: La instancia parlamentaria regional del MERCOSUR</b>	358
<b>Capítulo X: Transnacionalización partidaria directa: el caso de la CPCM</b>	359
1.-Introducción	359
2.-Una breve historia de la CPCM	359
2.1.-De los orígenes a la consolidación de la CPCM	359
2.2.-El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR	365
3.-Las Delegaciones Nacionales y el funcionamiento de la CPCM	368
3.1.-De los problemas y límites del accionar de la CPCM a los beneficios de participar en la Comisión.	375
4.-Las percepciones en torno a la integración en el ámbito de la CPCM	382
5.-Conclusiones	386
<b>CONCLUSIONES</b>	388
<b>Bibliografía</b>	409
<b>Fuentes Documentales</b>	448
<b>ANEXO</b>	460

## ÍNDICE DE CUADROS Y ESQUEMAS

<b>Esquema N° 1</b>	034
<b>Esquema N° 2</b>	269
<b>Esquema N° 3</b>	269
<b>Esquema N° 4</b>	272
<b>Cuadro N° 1.a:</b> Comercio Intrazona y Extrazona 1990-2006. (Paraguay y Uruguay)	460
<b>Cuadro N° 1.b:</b> Comercio Intrazona y Extrazona 1990-2006. (Argentina-Brasil)	461
<b>Cuadro N° 2:</b> Comercio Intrazona y Extrazona 1990-2006. (MERCOSUR)	462
<b>Cuadro N° 3:</b> Porcentaje de Exportaciones Intrazona del total de exportaciones por país (1990-1998) (en miles de millones de U\$S)	463
<b>Cuadro N° 4.a:</b> Exportaciones Intrazona. MERCOSUR Años Seleccionados	464
<b>Cuadro N° 4.b:</b> Exportaciones Intrazona. Argentina y Brasil Años Seleccionados	465
<b>Cuadro N° 4.c:</b> Exportaciones Intrazona. Paraguay y Uruguay Años Seleccionados	466
<b>Cuadro N° 5:</b> Variación del PBI (1998-2002)	467
<b>Cuadro N° 6:</b> Elecciones Presidenciales Nacionales. Argentina (1983-2003)	468
<b>Cuadro N° 7:</b> Elecciones Presidenciales Nacionales. Paraguay (1989-2008)	469
<b>Cuadro N° 8:</b> Elecciones Presidenciales Nacionales. Uruguay (1989-2008)	470
<b>Cuadro N° 9:</b> Apoyo a la Integración Regional y al MERCOSUR Argentina	471
<b>Cuadro N° 10.a:</b> Apoyo a la Integración Regional y al MERCOSUR Uruguay	472
<b>Cuadro N° 10.b:</b> Área de interés para el diseño de la Política Exterior Uruguay	473
<b>Cuadro N° 11:</b> Apoyo a la Integración Regional y al MERCOSUR Paraguay	474

<b><i>Cuadro N° 12.a:</i></b> Frente Amplio - Sectores Internos (1984-2004)	475
<b><i>Cuadro N° 12.b:</i></b> Partido Colorado - Agrupaciones Internas (1984-2004)	476
<b><i>Cuadro 12.c:</i></b> Partido Nacional - Agrupaciones Internas (1984-2004)	477
<b><i>Cuadro 13.a:</i></b> ANR - Principales agrupaciones en el interior del país y en el exilio (1980-1990)	478
<b><i>Cuadro 13.b:</i></b> ANR - Principales agrupaciones en el interior del país y en el exilio (1991-2003)	479
<b><i>Cuadro N° 14.a:</i></b> Asistencias a Sesiones Plenarias de la CPCM (1991-2006) Delegación Argentina	480
<b><i>Cuadro N° 14.b:</i></b> Asistencias a Sesiones Plenarias de la CPCM (1991-2006) Delegación Paraguaya	481
<b><i>Cuadro N° 14.c:</i></b> Asistencias a Sesiones Plenarias de la CPCM (1991-2006) Delegación Uruguay	482
<b><i>Cuadro N° 15:</i></b> Producción Normativa CPCM – Por Período (1991-2006)	483
<b><i>Cuadro N° 16.a:</i></b> Partidos Políticos de Pertenencia de los Legisladores de la CPCM (1991-2006) – Delegación Argentina	484
<b><i>Cuadro N° 16.b:</i></b> Partidos Políticos de Pertenencia de los Legisladores de la CPCM (1991-2006) – Delegación Paraguaya	485
<b><i>Cuadro N° 16.c:</i></b> Partidos Políticos de Pertenencia de los Legisladores de la CPCM (1991-2006) – Delegación Uruguay	486
<b><i>Cuadro N° 17:</i></b> Actos Normativos CPCM-Temáticas (1991-2006)	487

## ÍNDICE DE SIGLAS

ADR: Acción Democrática Republicana  
AEC: Arancel Externo Común  
AEN: Alianza Encuentro Nacional  
ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración  
ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio  
ALCA: Asociación de Libre Comercio de las Américas  
ALCSA: Asociación de Libre Comercio de Sud América  
ANR: Asociación Nacional Republicana  
ANRER: Asociación Nacional Republicana en el Exilio y la Resistencia  
APC: Alianza Patriótica para el Cambio  
APT: Movimiento Ciudadano Asunción Para Todos  
ARCAM: ARCA MERCOSUR  
ARI: Asociación por una República de Iguales  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
CARICOM: Comunidad del Caribe  
CARIFA: Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio  
CAUCE: Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica  
CCSCS: Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur  
CCM: Comisión de Comercio de MERCOSUR  
CEAU: Centro de Estudios de Asamblea Uruguay  
CECA: Comunidad Europea de Carbón y del Acero  
CEE: Comunidad Económica Europea  
CEEA: Comunidad Europea de la Energía Atómica  
CEPAL: Comisión Económica Para América Latina  
CIAP: Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso  
CIJ: Corte Internacional de Justicia  
CMC: Consejo del Mercado Común  
COPEI: Comité de Organización Política Electoral Independiente  
CPCM/CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR  
CRPM: Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR  
CUT: Central Unitaria de Trabajadores  
EE.UU.: Estados Unidos

EP: Encuentro Progresista  
FA: Frente Amplio  
FCES: Foro Consultivo Económico-Social  
FF.AA.: Fuerzas Armadas  
FG: Frente Grande  
FMI: Fondo Monetario internacional  
FMP: Frente Movimiento Popular  
FORJA: Fuerza de Orientación Radical para la Joven Argentina  
FPL: Frente Por la Lealtad  
FPV: Frente Para la Victoria  
FREPASO: Frente País Solidario  
FOCEM: Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR  
FONPLATA: Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata  
GMC: Grupo del Mercado Común  
IDI: Izquierda Democrática Independiente  
ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
INTAL: Instituto para la Integración de América Latina  
IPA: Instituto Programático de la Alianza  
ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones  
MERCOSUR: Mercado Común del Sur  
MIC: Movimiento de Integración Colorada  
MIR: Movimiento de Integración y Desarrollo  
MNR: Movimiento Nacional de Rocha  
MONADECO: Movimiento Nacional Democrático Colorado  
MOPOCO: Movimiento Popular Colorado  
MOPOCONA: Movimiento Popular Colorado Nacional Auténtico  
MPN: Movimiento Popular Neuquino  
MPP: Movimiento de Participación Popular  
MRC: Movimiento de Reconciliación Colorada  
NM: Nueva Mayoría  
OE: Objetivos Específicos  
OG: Objetivos Generales  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
PARLATINO: Parlamento Latinoamericano

PBI: Producto Bruto Interno  
PC: Partido Colorado  
PCB: Partido Comunista de Brasil  
PCPM: Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR  
PCU: Partido Comunista Uruguayo  
PDC: Partido Demócrata Cristiano (Uruguay)  
PDC: Partido Demócrata Cristiano (Paraguay)  
PDT: Partido Democrático de los Trabajadores  
PGP: Partido por el Gobierno del Pueblo  
PEC: Protocolo de Expansión Comercial  
PE/PEN: Poder Ejecutivo Nacional  
PEN: Partido Encuentro Nacional (Paraguay)  
PICE: Programa de Integración y Cooperación Económica  
PJ: Partido Justicialista  
PL: Partido Liberal (Paraguay)  
PL: Poderes Legislativos  
PLR: Partido Liberal Radical  
PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico  
PLC: Programa de Liberalización Comercial  
PM: Parlamento del MERCOSUR  
PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño  
PN: Partido Nacional  
PNI: Partido Nacional Independiente  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PO: Protocolo de Olivos  
POP: Protocolo de Ouro Preto  
PP: Partido Peronista  
PPS: Partido País Solidario  
PR: Partido de la República  
PRF: Partido Revolucionario Febrerista  
PRN: Partido Renovación Nacional  
PS: Partido Socialista  
PSB: Partido Socialista Brasileño  
PSDB: Partido de la Social Democracia Brasileña



PT: Partido de los Trabajadores  
PTB: Partido Laborista Brasileño  
PU: Protocolo de Ushuaia  
PURN: Partido Único de la Revolución Nacional  
RIIL: Red Interparlamentaria de Información Legislativa  
RR.EE.: Relaciones Exteriores  
SAM: Secretaría Administrativa del MERCOSUR  
SAAP: Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente  
SELA: Sistema Económico Latino Americano  
SGT: Subgrupos de Trabajo  
SIP: Sociedad Interamericana de Prensa  
ST: Secretaría Técnica  
TA: Tratado de Asunción  
TLCAN/NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte  
TPR: Tribunal Permanente de Revisión  
UA: Unión Aduanera  
UNACE: Unión Nacional de Colorados Éticos  
UBD: Unión Blanca y Democrática  
UCB: Unión Colorada y Batllista  
U.Ce.De: Unión del Centro Democrático  
UCR: Unión Cívica Radical  
UCRI: Unión Cívica Radical Intransigente  
UCRP: Unión Cívica Radical del Pueblo  
UE: Unión Europea  
UNCTAD: Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo  
VA: Vertiente Artiguista  
ZLC: Zona de Libre Comercio

## INTRODUCCION

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nació en 1991, a partir de la firma del Tratado de Asunción (TA) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El objetivo inicial fue establecer un mercado común entre los Estados firmantes en un plazo máximo de cuatro años, pero las dificultades inherentes a todo proceso de integración, sumadas al exiguo plazo pactado impidieron su concreción (Bouzas, 2001). En 1994 el MERCOSUR adoptó finalmente la forma de una *unión aduanera imperfecta*<sup>1</sup> mediante la firma del Protocolo de Ouro Preto, trasladando hacia un horizonte incierto la meta del mercado común. Desde entonces, y a lo largo de los últimos veinte años, el MERCOSUR ha transitado por diversas etapas: al rápido incremento de los vínculos comerciales intrazona que caracterizó al período 1991-1998, le siguió un ciclo de conflictividad y crisis que puso en riesgo su propia existencia (1999-2002), para retornar nuevamente a un período de crecimiento a partir del año 2003 (Schvarzer, 2001; Bouzas, 2003b; Caetano, 2009a y 2009b). Sin embargo, y más allá de los vaivenes de las relaciones comerciales, el MERCOSUR se ha caracterizado siempre por ser “algo más” que un proceso de integración exclusivamente económico (de Sierra, 2001). Como podremos observar a lo largo de esta tesis, su origen y desarrollo está indisolublemente ligado a *factores políticos*, sin dejar de considerar otros elementos que también han contribuido a sostenerlo, entre los cuales cabe mencionar la proximidad cultural de los países que lo integran (Picotti, 2004).

Por otra parte, la dimensión económica-comercial del MERCOSUR ha sido, sin lugar a dudas, la que ha despertado el mayor interés por parte de los investigadores<sup>2</sup>. Diversas razones han contribuido a producir este verdadero sesgo académico. En primer lugar, el propio proceso de integración ha privilegiado durante gran parte de su historia a los

---

<sup>1</sup> Una Unión Aduanera (UA) implica haber alcanzado la liberalización comercial completa entre los Estados firmantes de un acuerdo de integración *más* la adopción de un Arancel Externo Común (AEC) para el comercio extra-bloque. En el caso del MERCOSUR, dos sectores quedaron al margen del proceso de liberalización (automotores y azúcar) y un conjunto variable de productos por país fue exceptuado temporariamente del AEC, aspectos que todavía se mantienen. De igual manera, una UA presupone un código aduanero común y un mecanismo de distribución de la renta aduanera, elementos recientemente acordados en el seno del MERCOSUR pero todavía no vigentes.

<sup>2</sup> En la presentación de un trabajo colectivo donde se abordan diversas aristas del proceso de integración, De Sierra (2001: 11) afirma, por ejemplo, que era “un intento, programado, de superar una cierta tendencia de facto a reducir su análisis [del MERCOSUR] a enfoques reduccionistas -por unidimensionales- de diverso tipo; no pocas veces focalizando sólo las dimensiones económicas o -lo que es aún peor- sólo su dimensión comercial”. Expresiones similares han sido formuladas por investigadores que analizan aspectos no ligados a la dimensión económica-comercial del MERCOSUR (Jelin, 2001; Mendicoa, 2004a y 2007; Cortina y Robes, 2006, entre otros)

factores económicos como *motores de la integración*, en estrecha relación con los objetivos originariamente propuestos en el Tratado de Asunción y con el *modelo de integración*<sup>3</sup> que le dio sustento. En segundo lugar, las asimetrías estructurales y de políticas -que aún presentan los socios del MERCOSUR- alentaron la realización de estudios que indagasen en torno a los efectos del proceso a nivel tanto macro como microeconómico<sup>4</sup>. En tercer lugar, la estructura institucional del MERCOSUR y los mecanismos de toma de decisiones obstaculizaron sistemáticamente la participación de diversos actores sociales y políticos que podrían haber enriquecido y diversificado la agenda integracionista. Con la parcial excepción de aquellos actores ligados al capital y al trabajo, existe una escasa producción académica referente a los actores políticos y sociales de las sociedades nacionales involucradas en el proceso de integración.

El interés inicial que motivó la investigación que sustenta el presente trabajo se vincula precisamente con la ausencia de estudios previos que aborden a los partidos políticos frente al MERCOSUR. En este sentido, y de acuerdo a Pérez Antón (1997: 17) sólo los partidos -dentro del conjunto de los actores sociopolíticos domésticos vinculados con el Estado- cumplen dos requisitos esenciales para el adecuado procesamiento del conjunto de cambios involucrados en un proceso de integración: por un lado, la capacidad de agregación de intereses en sociedades pluralistas y, por otro, “la posibilidad de seguir el sistema de compromisos en su origen societario (aspiraciones, pautas ideológicas, memorias históricas, etc.), en su elaboración en los vericuetos de un Estado, en su fase de regateo y síntesis interestatal y en las proyecciones, rechazos y transformaciones que las decisiones integracionistas inducen en las sociedades correspondientes”.

---

<sup>3</sup> Cuando hablamos de “modelos de integración” nos remitimos al trabajo de Devlin y Estevadeordal (2001), quienes plantean dos “momentos” que se corresponderían *con dos modelos específicos de integración*: por un lado, el “viejo regionalismo” característico del período 1950/60-1980, definido por su subordinación al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, su carácter cerrado (de “fortaleza” del mercado regional), el rol central del Estado, los escasos avances en términos de liberalización comercial y una costosa y burocrática institucionalidad con escasos poderes reales de intervención; por otro, el “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”, que se inicia entre fines de los años 80 y principios de los años 90. Esquemáticamente éste se caracteriza por el énfasis en la liberalización comercial intra-bloque, el rol subordinado del Estado frente a los actores privados, la baja densidad institucional y su apertura al comercio internacional. En un trabajo más reciente Da Motta Veiga y Ríos (2008) plantean un tercer modelo, el “regionalismo post-liberal”, propio del período actual, crítico con las políticas neoliberales aplicadas anteriormente, que enfatiza la cooperación política interregional en un contexto de politización de las agendas económicas externas e internas. Como podremos apreciar a lo largo del trabajo estos tres “modelos” están presentes en mayor o menor grado en las manifestaciones de los actores analizados.

<sup>4</sup> La bibliografía que analiza aspectos económico-comerciales del MERCOSUR es muy extensa. Cabe mencionar a título indicativo: Bouzas (1996, 2001, 2003b, entre otros), Bouzas y Fanelli (2001), Bouzas y Ffrench Davis (2005), Chudnovsky y Erber (1999), Chudnovsky, Lopez y Melitsko (2000), Hasenclever, López y de Oliveira (1999), Medwid (2008), Porta (2007) y Svarzman (1998).

En este marco, nuestra tesis aborda **el posicionamiento<sup>5</sup> de los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR en el período 1991-2006**. Específicamente, intenta responder a los siguientes interrogantes: i-¿cómo se posicionaron los actores político-partidarios de estos tres países, en tanto organizaciones partidarias, frente al MERCOSUR en el período 1991-2006?, y ii-¿cómo se tradujeron esos posicionamientos a nivel nacional, considerando la pertenencia partidaria de los legisladores, en los respectivos Congresos Nacionales, y a nivel regional en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM)<sup>6</sup> durante esos mismos años?. En vinculación con estos interrogantes nuestra investigación se propuso dos objetivos generales (OG):

- ✓ OG.1: **Caracterizar el posicionamiento de los actores político partidarios, en tanto organizaciones partidarias, de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR en el período 1991-2006.**
- ✓ OG.2: **Analizar cómo se tradujo ese posicionamiento a nivel nacional en los respectivos Congresos Nacionales y a nivel regional en la CPCM durante los mismos años, considerando la pertenencia partidaria de los legisladores.**

Los OG fueron desagregados en los siguientes objetivos específicos (OE):

- ✓ OE.1.1: Identificar los posicionamientos de los partidos políticos seleccionados frente al MERCOSUR en las coyunturales electorales del período 1991-2006
- ✓ OE.1.2: Analizar los cambios y permanencias en el posicionamiento de los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR en el mismo período
- ✓ OE.2.1: Identificar y comparar el posicionamiento de los legisladores nacionales de los distintos partidos políticos considerados al momento de sancionarse los Tratados Fundacionales<sup>7</sup> del MERCOSUR

---

<sup>5</sup> El concepto incluye las siguientes dimensiones analíticamente diferenciables: una *dimensión ideológica* (cómo conciben los partidos políticos a la integración regional), una *programática* (que políticas proponen) y una *estratégica* (que se plantean los propios partidos en relación a su rol en los procesos de integración) (Yaffé, 2005).

<sup>6</sup> Durante el período que abarca nuestra investigación la CPCM fue la única institucional regional que revistió el carácter de “parlamentaria” dado que estaba conformada por representantes de los Congresos Nacionales de los Estados parte.

<sup>7</sup> Aquellos Tratados que dieron forma y le otorgaron su fisonomía específica al proceso de integración regional. Nos referimos al Tratado de Asunción (1991), Protocolo de Ouro Preto (1994), Protocolo de

- ✓ OE.2.2: Identificar y analizar la posición de los legisladores en el seno de la CPCM en relación con el MERCOSUR, según la pertenencia partidaria y nacional de sus miembros

Cabe mencionar que nuestras **hipótesis** de trabajo fueron dos. La primera se estableció en relación al posicionamiento de los partidos políticos: *“El apoyo de los partidos políticos al MERCOSUR es dependiente de que el modelo de integración que sostienen los partidos sea coincidente con el contenido que cada partido le asigna al proceso de integración e independiente del país de pertenencia de los partidos”*.

Esta primera hipótesis diferencia entre los **modelos de integración** que cada partido sostiene como deseables y los contenidos que se le asignan al MERCOSUR, en el sentido de *qué lecturas hacen del proceso y qué políticas proponen para acercarlo a su “modelo ideal de integración”*. La hipótesis se basa en el supuesto de que mientras exista proximidad entre el modelo de integración y el contenido que cada partido le asigne al MERCOSUR es esperable el apoyo del partido. En cambio, cuando el modelo de integración sostenido por el partido se corresponda con una lectura crítica del MERCOSUR, en términos de desajustes entre “el modelo ideal de integración” y el contenido que se le asigna, es probable que el partido retire su apoyo al proceso de integración mercosureño.

Nuestra segunda hipótesis, en tanto, afirma que: *“Las posiciones de los legisladores, en los Congresos Nacionales y en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, se establecen en función de las pertenencias nacionales y de acuerdo a: -las percepciones<sup>8</sup> en torno a la distribución de los beneficios de la integración; 2-la identificación de los legisladores con el proceso de integración y, 3-la manera en cómo es percibida la posición internacional de los Estados y de la región en relación a su participación en el MERCOSUR.*

Con esta segunda hipótesis intentamos testear la importancia de las pertenencias partidarias frente al MERCOSUR cuando los miembros de los partidos políticos ocupan cargos institucionales, ya sea a nivel nacional (Congresos Nacionales) o regional (CPCM). El supuesto que guió su elaboración fue que en las situaciones mencionadas

---

Ushuaia (1998), Protocolo de Olivos (2002) y Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005).

<sup>8</sup> Definimos a las percepciones como *referencias que otorgan sentido a las acciones de los actores, basadas en sistemas de creencias sociales previas* (Larsen, 1997).

prima la pertenencia nacional más que la adscripción partidaria; en otros términos, que se realiza una lectura del proceso de integración en función de “intereses nacionales”<sup>9</sup>.

Las hipótesis mencionadas guiaron nuestro trabajo a lo largo de la investigación, si bien nos enfrentamos con ciertas dificultades derivadas de la exigua información disponible y la vacancia de estudios específicos en nuestra área de interés. En este sentido, durante la escritura de la tesis optamos por un enfoque descriptivo-analítico que permitiera identificar las diversas fuentes utilizadas y los alcances de nuestras deducciones. Cabe destacar que nuestra tesis avanza sobre un campo inexplorado, lo que implicó extremar los cuidados a la hora de establecer conclusiones generales, en particular porque no se han localizado estudios similares con los cuales comparar los resultados.

Por otro lado, cabe mencionar que la elección de Argentina, Paraguay y Uruguay respondió a la combinación de tres factores principales: i-porque no se han identificado investigaciones que involucren comparativamente a varios o a todos los países del MERCOSUR en relación con nuestro tema; ii-porque en general los denominados “socios pequeños” han sido subestimados en beneficio de la dupla Argentina-Brasil, objeto de mayor atención por parte de los investigadores y; iii-porque la inclusión de Argentina permite establecer parámetros comparativos entre los partidos políticos de uno de los “principales socios” del proceso de integración y Paraguay y Uruguay. Es importante aclarar que la exclusión de Brasil de nuestra investigación obedeció a razones derivadas tanto de la magnitud de partidos involucrados<sup>10</sup> como de la complejidad que caracteriza al sistema político brasileño; su consideración hubiera implicado necesariamente un conjunto de recursos materiales y humanos que estaba fuera de nuestro alcance<sup>11</sup>.

En la misma línea, el período a investigar (1991-2006) se definió en función de dos criterios: *primero*, la necesidad de considerar a los partidos políticos en su dinámica

---

<sup>9</sup> El concepto de interés nacional se utiliza aquí en forma instrumental, sin un contenido referencial concreto, ya que éste dependerá de cómo cada legislador (o conjunto de legisladores) autodefinen los “intereses nacionales”.

<sup>10</sup> Dada la organización federal del Estado brasileño, el sistema proporcional de elección de Diputados, la magnitud y disparidad del electorado brasileño y la ausencia de sólidas tradiciones partidarias (con la parcial excepción del Partido de los Trabajadores-PT), el sistema de partidos de Brasil se caracteriza por su relativa inestabilidad y elevado número (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003). En el Congreso Federal se encuentran representados comúnmente entre 10 y 15 partidos relevantes, entre los que se destacan: el ya mencionado PT, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el Partido del Frente Liberal (actualmente Demócratas), el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT), el Partido Comunista de Brasil (PCB), el Partido de la República (PR), el Partido Socialista Brasileño (PSB), el Partido Laborista Brasileño (PTB), entre otros.

<sup>11</sup> En este sentido, la línea de investigación propuesta encuentra una continuidad “natural” en el análisis del caso brasileño, que se espera abordar en los próximos años.

histórica ó, en otros términos, la importancia de indagar *en torno a las continuidades y los cambios de los posicionamientos* de los partidos frente al MERCOSUR; *segundo*, la identificación de *momentos claves* que permitieran establecer cortes analíticos. De esta forma, optamos por iniciar nuestro trabajo a partir de la firma del Tratado de Asunción (1991) -si bien incorporando los antecedentes del mismo- y finalizarlo con la instalación del Parlamento del MERCOSUR (2006), bajo el supuesto de que esta nueva institucionalidad inauguró una dinámica política diferente a la que permitió la institución antecesora del Parlamento, la CPCM.

Por último, y en lo que refiere a los partidos políticos seleccionados, se recurrió a los aportes de Sartori (1992), quien estableció ciertos principios para seleccionar a los 'partidos que importan'. En este sentido los criterios fueron dos: 1-*los partidos con mayor fuerza electoral*, lo que significó incluir a los partidos que lograron acceder al gobierno durante el período considerado y, 2-*los partidos que sin haber logrado acceder al gobierno ocuparon el espacio de la primera minoría*. Posteriormente se incorporó un tercer criterio de orden metodológico: la necesidad de que los partidos considerados *estuviesen presentes a lo largo de todo el período bajo análisis como fuerzas políticamente relevantes*. El resultado de la aplicación de estos tres criterios nos llevó a abordar a los siguientes partidos políticos por país: Partido Justicialista (PJ) y Unión Cívica Radical (UCR) por Argentina; Asociación Nacional Republicana (ANR) y Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) por Paraguay y Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC) y Frente Amplio (FA) por Uruguay.

El marco teórico que encuadra nuestra investigación se elaboró a partir de la consideración de las principales teorías de la integración regional y de aportes provenientes de la ciencia política en relación a los partidos políticos.

En primer lugar, cabe mencionar que inscribimos nuestro trabajo en el campo más amplio de los estudios sobre *integración regional*, concepto que sin embargo no cuenta con una definición académica consensuada y compartida<sup>12</sup>. El problema puede rastrearse hasta los mismos inicios de las teorías de la integración regional: ya en 1969 Joseph Nye advertía que “el uso común del término integración conduce muchas veces a confusión. Incluso la definición que proporciona el diccionario: 'unir partes en un

---

<sup>12</sup> El concepto incluye una doble problemática: lo que puede entenderse por “integración” y la manera en que se define “regional”. En nuestro caso partimos de la base de que la región es una construcción social e histórica, aceptando que el MERCOSUR da forma a una subregión en el marco de América Latina.

todo' deja amplios márgenes de ambigüedad" (Nye, 1969: 51). Entre las definiciones de mayor impacto cabe mencionar a las elaboradas por Deutsch y Haas, quienes la conceptualizaron respectivamente como "instituciones y prácticas suficientemente fuertes y difundidas como para asegurar durante largo tiempo expectativas firmes de cambio pacífico entre (la) población" (en Nye, 1969: 53) y como un "proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes" (Haas, 1966: 70). En el campo de la integración económica, por su parte, Balassa (1980) la definió como "proceso o estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional". En este marco, el mismo Haas advirtió en 1972 que el concepto era entendido en algunas ocasiones como *un proceso*, en otras como *un resultado* y en ciertas circunstancias como ambas cosas a la vez (Haas, 1972).

En función de esta problemática en nuestro trabajo partimos de considerar a la integración regional como un *proceso dinámico* cuyos resultados no están predefinidos de antemano, independientemente de lo que establezcan los tratados formales. En lo que refiere a su acepción general, compartimos la definición que elaboran Malamud y Schmitter (2006) retomando la reformulación que el propio Haas realizara en 1971: "un proceso por el cual los estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos" (en Malamud, 2010a: 2). Los autores además adicionan ciertas especificaciones: "lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos -el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común- pueden tornar más probable la integración pero no son su equivalente" (en Malamud, 2010a: 2).

Damos por supuesto que todo proceso de integración implica acciones de cooperación, no sólo al nivel de los Estados sino también de los actores domésticos que participan en las negociaciones. En este sentido, adherimos a la conceptualización de Keohane (1988b) quien entiende que la cooperación se hace efectiva cuando los actores adaptan



sus conductas de manera recíproca mediante un proceso de negociación a través del cual coordinan sus políticas, con el objetivo de satisfacer determinados intereses<sup>13</sup>.

De acuerdo a estos aportes se concibe al MERCOSUR como un 'proceso de integración profunda', que involucra a los gobiernos y también a las sociedades civiles, aún cuando las capacidades de negociación y decisión se hayan concentrado en determinados actores. El concepto de 'integración' incluye al de 'cooperación' que da cuenta de la modalidad específica adoptada para llevar a cabo los objetivos propuestos en los tratados fundacionales del MERCOSUR.

En este marco, las teorías que intentan explicar la integración regional se caracterizan por presentar ciertos rasgos comunes pero también por la amplia diversidad de aspectos que consideran como centrales a la hora de dar cuenta del fenómeno. Entre los rasgos comunes cabe mencionar que la amplia mayoría se desarrolló teniendo como horizonte de análisis el proceso de integración europeo, lo cual torna difícil su adaptación para analizar procesos integracionistas de otras características, entre los cuales se encuentra el MERCOSUR (Malamud, 2008).

En segundo lugar, y en parte derivado del punto anterior, la principal disputa entre las distintas teorías se ha establecido en torno a si la integración es un fenómeno motorizado por los Estados y da cuenta de que éstos siguen siendo los actores centrales del sistema internacional o si, por el contrario, la presencia de instituciones supranacionales señala una pérdida de relevancia de los Estados a favor de otro tipo de actores, ya sean éstos las propias instituciones supranacionales, grupos de presión transnacionales u otros. Tanto el intergubernamentalismo<sup>14</sup>, el regulacionismo<sup>15</sup> como

---

<sup>13</sup> Cabría destacar que la integración regional implica también momentos de discordia y conflicto. Éstos, de acuerdo a Keohane (1988b) pueden a su vez motorizar nuevas instancias cooperativas entre los actores. Este supuesto se corresponde con lo que plantea el neofuncionalismo en la versión de Schmitter (2002) principal insumo teórico de nuestro trabajo.

<sup>14</sup> Uno de sus principales exponentes actuales, Moravcsik (1991, 1993, 1994) plantea que las negociaciones a nivel regional no se efectúan en base a supuestos intereses regionales liderados por instituciones comunitarias supranacionales, sino por el interés de los Estados, basados en sus propias preferencias nacionales. En este sentido, la teoría es especialmente útil para abordar los procesos de negociación interestatales, a nivel de los gobiernos y de las distintas instancias de decisión, pero no da cuenta ni aborda otros procesos de interacción política que se producen a nivel regional entre actores que participan de la institucionalidad formal del proceso de integración pero que no cuentan con poder de decisión.

<sup>15</sup> El regulacionismo plantea una interpretación del desarrollo histórico del sistema capitalista vinculándolo con el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que aseguran su reproducción ("modo de regulación"). Los procesos de integración (su desarrollo, profundización, retroceso, reorganización) encuentran su explicación de acuerdo al modo de regulación imperante tanto a nivel de los Estados como del sistema internacional. Para una aplicación de este enfoque al MERCOSUR ver Becker (1997).

algunos enfoques institucionalistas<sup>16</sup> adhieren al primer supuesto mientras que el neofuncionalismo<sup>17</sup> y sus distintas versiones, el federalismo, la mayor parte de los enfoques institucionalistas y el enfoque de la “gobernanza multinivel” defienden el segundo. Para el primer grupo la integración regional no ha modificado (ni lo hará) la naturaleza del sistema interestatal en tanto que para el segundo la integración es un proceso que necesariamente ha cambiado (y lo seguirá haciendo) las relaciones entre estados, la naturaleza de los mismos estados y el propio sistema interestatal (en el cual los Estados no son los únicos actores relevantes).

Por último, la amplia mayoría de las teorías de la integración se han centrado en analizar variables de análisis materiales, descuidando los aspectos ideacionales. En palabras de Caballero Santos (2009: 3) “tanto las teorías clásicas que han abordado el regionalismo desde los años cuarenta como los enfoques críticos asociados al 'nuevo regionalismo' desde los ochentas y noventas han puesto el énfasis en los aspectos materiales siguiendo las pautas del *mainstream* de la disciplina”.

El carácter eurocéntrico, materialista y estadocéntrico de la amplia mayoría de los enfoques teóricos supone entonces un obstáculo formidable a la hora de plantear una investigación sobre un proceso de integración latinoamericano, desde actores no estatales y vinculada con el campo de las ideas, como lo es el posicionamiento de los partidos políticos en relación con el MERCOSUR. En este sentido, si bien los aportes de las teorías de la integración regional son considerables, lo cierto es que necesitan ser

---

<sup>16</sup> Para Malamud y Schmitter (2006: 7-8), con quienes coincidimos: “La mayor parte de los aportes teóricos recientes sobre la integración europea, y regional en general, proclaman con orgullo que son institucionalistas... y de inmediato se apresuran a advertir al lector que hay muchas variantes de “eso”. Citando a Schmitter (2002), plantean que “El institucionalismo, como tal, tiene apenas un contenido mínimo (la frase “las instituciones importan” parece resumirlo y agotarlo), pero alguno de sus subtipos tienen al menos el derecho a ser rotulados como “enfoques”.

<sup>17</sup> En sus diversos desarrollos se parte del supuesto de que la integración es un proceso complejo en el que participan múltiples actores, donde la dinámica misma del proceso termina transformando el “campo de juego” en el que esos actores interactúan. Ernst Haas (1958, 1966, 1972) con su análisis del proceso de integración europeo, es el principal referente del neofuncionalismo en su versión original. Dentro del esquema conceptual desarrollado por la teoría se encuentra la noción de *spillover effect* (efecto derrame), que ocupa un lugar central. Originalmente, para esta perspectiva el movimiento de integración entre dos o más Estados debía partir de un sector económico estratégico en expansión, capaz de generar atracción sobre otros sectores. La gestión del sector escogido debía ser confiada a una *autoridad tecnocrática* con las competencias y la autonomía necesarias para participar activamente en la dirección del proceso. Si la integración del sector tenía éxito, se produciría un “derrame funcional”, a saber: la necesidad de incorporar nuevos sectores, ligados directa o indirectamente al sector integrado, de manera de maximizar los beneficios obtenidos hasta el momento. Bajo esta lógica, las élites socioeconómicas, en la medida en que percibirían los beneficios derivados de la integración demandarían su incorporación y defenderían su avance (“derrame político”), transformándose así en las principales promotoras o agentes del proceso de integración. En esta versión de la teoría el órgano tecnocrático desempeña también un papel preponderante estimulando la intensificación del proceso de integración y la incorporación de otros sectores.

reformulados. Caballero Santos (2009: 16) que aborda el proceso de transformación que experimenta el MERCOSUR luego de la crisis interna del período 1999-2002, concluye su trabajo con una afirmación taxativa: “no tenemos modelos teóricos que nos expliquen esta nueva coyuntura”. También Colacrai (2006: 382), citando a Hirst (2001) nos advierte de que “uno de los mayores déficits del MERCOSUR, que se hace sentir en los momentos más críticos, es la ausencia de un 'modo de pensarlo’”.

Considerando estas advertencias, nuestra construcción teórica partió inicialmente de los aportes de aquellas teorías que consideramos podían proporcionar un enfoque analítico adecuado para nuestro trabajo, en particular del neofuncionalismo en la reformulación a cargo de Schmitter (2002), uno de los principales referentes actuales. Para este autor, los supuestos básicos del neofuncionalismo son los siguientes: 1-la integración es una estrategia de acción llevada a cabo por los Estados nacionales con el fin de alcanzar ciertos objetivos comunes; la estrategia implica la creación de un ordenamiento institucional regional de carácter permanente<sup>18</sup>; 2-el logro de los objetivos se ve dificultado por la presencia de *tensiones y contradicciones* creados por el propio proceso de integración<sup>19</sup>; 3-en el caso de que la institucionalidad creada pueda contener las tensiones y contradicciones generadas, o avance hacia al logro de los objetivos comunes sin mayores inconvenientes, es probable que el proceso se “encapsule”, es decir, se mantenga sin necesidad de plantearse su transformación, 4-en el caso de que los actores evalúen que no se está avanzando hacia los objetivos comunes pueden verse forzados a revisar sus estrategias y considerar como alternativa nuevas obligaciones de integración.

Como puede advertirse, en esta perspectiva la profundización es sólo una de las estrategias posibles, pero también puede optarse por *mantener el status-quo* (lo que a largo plazo puede degradar el esquema de integración) o por *el abandono de los objetivos originarios*. La profundización tampoco implica necesariamente un incremento en la autoridad al nivel de las instituciones regionales. A diferencia de la

---

<sup>18</sup> Nótese que a diferencia de la versión neofuncionalista original, no sostiene la necesidad de crear un ordenamiento institucional *supranacional*.

<sup>19</sup> Schmitter (2002: 4) menciona cuatro factores generadores de esas tensiones y contradicciones, recuperando y a la vez superando la visión original del neofuncionalismo: (a) la incertidumbre con respecto a la capacidad de garantizar la igualdad relativa respecto de la percepción de los beneficios, una vez que las nuevas fuerzas productivas y de distribución se desencadenan (equidad); (b) la imposibilidad de mantener separaciones prolongadas de áreas temáticas diferentes en una matriz de política de interdependencia compleja (vinculación); (c) la dificultad de aislar las deliberaciones regionales conjuntas en un contexto socioeconómico mundial de dependencia (externalización) y; (d) el aumento de la sensibilidad por el desempeño comparativo de los propios "socios", generado por el aumento de las transacciones y la información disponible (la envidia) (traducción propia).

versión original del neofuncionalismo el “derrame” funcional y político (equivalente a la profundización) es considerado aquí *sólo como una de las consecuencias posibles*, ni necesaria ni automática.

De acuerdo a las dimensiones de análisis con las cuales estructuramos nuestra investigación (y que detallamos en el próximo apartado) la flexible configuración que adopta el neofuncionalismo actual, nos permitió abordar las problemáticas definidas para nuestra investigación. Asumiendo que la variable central de un proceso de integración es la presencia de tensiones y contradicciones internas<sup>20</sup>, coincidimos con la visión de que su acumulación genera crisis que pueden resolverse incrementando, disminuyendo o “encapsulando” las obligaciones contraídas por los Estados participantes. Para Schmitter (2002), estas crisis pueden dar lugar a “ciclos decisorios”, una herramienta conceptualmente útil para abordar los “momentos cruciales” en el desarrollo de un proceso de integración, que se traducen generalmente en una serie de medidas políticas y nuevos instrumentos normativos. Sólo *excepcionalmente* estos ciclos derivarán en una profundización de la integración, lo que depende de diversos factores, entre los cuales se menciona a: el grado de politización del proceso, su historia previa, el contexto en el que se inserta el esquema integracionista, las estrategias adoptadas por los actores, *-dependientes en primer lugar de sus percepciones en torno a los beneficios y costos de la integración-* y las expectativas y capacidades previas de los actores involucrados para absorber positivamente los cambios generados por el propio proceso de integración. La resolución de cada ciclo decisorio dependerá en suma del valor que adopten estos factores agrupados en cinco variables: 1-*las percepciones en torno a la distribución de beneficios* (“distribución equitativa de beneficios”), 2-la formación y participación de organizaciones no gubernamentales que incluyan a actores de todos los Estados participantes y cuyos objetivos sean la defensa y/o acción regional en pro de los intereses del grupo regional (“formación de grupos regionales”), 3-*la lealtad e identidad de los participantes del proceso hacia las organizaciones de integración* (“desarrollo de la identidad regional”); 4-el grado en que los funcionarios de las instituciones regionales (empleados o asociados estrechamente) participen en la formulación de políticas para la organización y; 5-*la manera en cómo es percibida la*

---

<sup>20</sup> Para Schmitter (2002) ésta es la variable independiente central. La manera en que se resuelvan esas tensiones y conflictos es lo que permite dar un valor específico a las variables dependientes: si los Estados miembros amplían o restringen el abanico de cuestiones que deben resolverse en forma conjunta (alcance) o si aumentan o disminuyen la autoridad de las instituciones regionales (nivel). Por último, el autor considera que las condiciones en que se desarrolla la integración (fundamentalmente en el plano económico-social) dan cuenta de las variables intervinientes

*posición internacional de los Estados y de la región en relación a su participación en el esquema integracionista (“efecto status internacional”).*

Los factores involucrados en el análisis de estos ciclos, *con la excepción de aquellos que se vinculan a la presencia de institucionales y funcionarios de carácter supranacional*, permiten captar la dinámica temporal de un proceso de integración con las características del MERCOSUR y fueron sumamente útiles para definir los aspectos teórico-metodológicos centrales de nuestro trabajo. Así, los posicionamientos partidarios fueron abordados a partir de los factores 1, 3 y 5 mencionados por Schmitter (2002), a los que reformulamos de la siguiente manera: i-*cómo perciben los partidos y/o legisladores que se distribuyen los beneficios de participar en el MERCOSUR*; ii-*cuál es su lealtad/identificación con el proceso de integración* y, iii-*cómo perciben que la adscripción al MERCOSUR impacta sobre la posición internacional de cada país y de la región en su conjunto*.

Ahora bien, las indagaciones preliminares de nuestra investigación dieron cuenta de que los posicionamientos partidarios también dependen de otros factores, en particular *del rol adjudicado a la integración regional en relación con las políticas de desarrollo seguidas por cada país*. En este marco cobró especial importancia indagar en torno a cuáles eran los **modelos de integración** de cada partido y cómo esos modelos se relacionaban con las lecturas que realizaban sobre el MERCOSUR. Así, fue necesario complementar la propuesta neofuncionalista. En este sentido, en tanto el neofuncionalismo parte del supuesto de que los intereses primordiales de los actores sociales y políticos se basan en la ecuación costo-beneficio, no considera de forma suficiente otros aspectos, en particular aquellos referidos al campo ideacional. Por esta razón establecimos variables e indicadores que incorporaran y a la vez trascendieran estos límites y nos permitieran abordar el campo más amplio de los “modelos de integración” que se configuran en los documentos partidarios analizados<sup>21</sup>.

La definición de nuestras coordenadas teóricas en relación al MERCOSUR, sin embargo, no incluye la problemática específica que implica el análisis de los partidos políticos. Así, y al igual que con el concepto de integración regional, la noción de “partidos políticos” ha sido objeto de múltiples definiciones. Esquemáticamente, esta diversidad es resultado de dos factores relacionados entre sí: la perspectiva teórica que

---

<sup>21</sup> En otros términos que consideren el “campo de ideas” que enmarcan las posiciones partidarias, estrechamente ligadas tanto al proceso integracionista previo de la región latinoamericana, como a la orientación de las políticas gubernamentales aplicadas a lo largo del período.

se adopta a la hora de analizar a los partidos políticos y el hecho de que los referentes empíricos del concepto han variado sus atributos de forma considerable a lo largo de su desarrollo histórico.

Sin pretender ser exhaustivos, en términos teóricos los enfoques “funcionalistas entienden a los partidos como una consecuencia de las necesidades sistémicas de la estructura social de contar con nuevos agentes políticos (...) los enfoques normativos, en cambio, los conciben como entidades con una fuerte carga ideológica, cuyos fines últimos están ligados a esta carga y tienen un objetivo particular (...) Los enfoques racionalistas [por último] se concentran en las estrategias que estas organizaciones poseen (los medios) para lograr acumular poder (el fin) entendiendo a los partidos como actores con direccionalidad, intenciones y preferencias” (Cingolani, 2006: 166).

En este trabajo privilegiamos un enfoque racionalista, dado que nos interesa analizar el posicionamiento de los partidos políticos frente al MERCOSUR, lo que guarda estrechas relaciones con sus preferencias. Concebirlos como actores, por otro lado, no implica desconocer su complejidad organizacional interna, que consideramos como un elemento presente en nuestro trabajo.

Definimos a los partidos siguiendo a Ware (1996: 5) como “una institución que a) busca tener influencia sobre el aparato del Estado, generalmente a través de cargos en el gobierno, y b) suele consistir en más de un interés de la sociedad, procurando agregar varios de ellos”. Rescatamos también el aporte de Cingolani (2006: 167), quien señala que “la principal característica de los partidos es que son instituciones políticas que vinculan al Estado con la sociedad civil”.

En términos del segundo problema vinculado a la noción de partidos políticos -el cambio de sus principales atributos a lo largo de su historia-, sólo señalamos algunos de los principales ejes de discusión actual en la Ciencia Política, principalmente para identificar el tipo de partido del cual hablamos a lo largo de nuestra exposición. En este sentido, la bibliografía reciente coincide en afirmar las importantes transformaciones que éstos han experimentado en las últimas décadas, ya sea en función de sus relaciones con el Estado y la sociedad civil (Katz y Mair, 2004) o en términos organizativos (Panebianco, 2009), impactando sobre sus capacidades y las funciones que hasta el momento parecían cumplir en el seno de los respectivos sistemas políticos nacionales (Scherlis, 2009)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Panebianco (2009) explora las transformaciones partidarias recientes proponiendo el concepto de “partido profesional-electoral”. De acuerdo a su planteo los partidos políticos actuales son partidos

Considerando estos antecedentes, para Alcántara Saez y Freidenberg (2003: 17) “el comportamiento de un partido puede observarse (...) en dos ámbitos: uno interno al partido y otro externo a él y, a su vez, este último puede manifestarse en tres arenas de actuación diferentes: el partido como organización electoral, el partido como organización de gobierno y el partido en la legislatura”. El ámbito interno del partido comprende “por un lado, los individuos y en su caso, grupos que integran el partido, y por otro, las estructuras, normas y organismos creados para la toma de decisiones, el gobierno y la dirección de la organización partidista” (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003: 16). El ámbito externo, en tanto “se refiere al vínculo entre los partidos y su entorno y al papel y actividades desempeñadas por determinados actores y organismos del partido en los ámbitos en que éstos actúan (arena gubernamental, legislativa y electoral)” (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003: 16).

En lo referente al ámbito externo, en nuestro trabajo tuvimos en cuenta tanto *al partido como organización electoral* como *al partido en la legislatura*, en un doble nivel: nacional (Congresos Nacionales) y regional (CPCM). Así, este último aspecto implicó considerar a los miembros del partido “que resultan elegidos para desempeñar un cargo de representación popular en el Poder Legislativo (diputados y senadores)”, asumiendo que “muchas veces sus objetivos pueden estar contrapuestos a los de su propia organización y/o a otros afiliados al partido que detentan su cargo en otros niveles de representación (Presidente, Alcaldes, Prefectos, Gobernadores, Concejales, etc.)” (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003: 18). En lo referente al ámbito interno nos centramos básicamente en los individuos y grupos que conforman los partidos políticos, si bien no dejamos de considerar las formas de organización partidaria.

Uno de los problemas fundamentales al que nos enfrentamos a la hora de avanzar en el diseño de nuestra investigación fue cómo abordar el posicionamiento de los partidos

---

“institucionalmente débiles”, con baja densidad ideológica y organizativa, donde prevalecen los profesionales con competencias especializadas sobre los burócratas partidarios. El poder del partido, por otro lado, se ha desplazado a favor de los miembros que ocupan cargos públicos. Frente a esta perspectiva, Katz y Mair (2004) señalan que hasta el momento los estudios sobre partidos han subestimando sus vínculos con el Estado priorizando los que mantienen con la sociedad civil. En su enfoque, por el contrario, se analiza especialmente la relación con el Estado. En este marco proponen el concepto de “partido-cártel” para caracterizar a los actuales partidos políticos. Lo distintivo es que éstos se encuentran inmersos en un *proceso de interpenetración con el aparato estatal*: no pueden concebirse como organizaciones representativas de determinados grupos sociales, sino que es más adecuado pensarlos como agencias semi-estatales, interesadas en su propia supervivencia y en el control de los recursos del Estado. El centro del partido está en el gobierno (en el Estado) al que se subordina el aparato partidario como tal, en un doble proceso: la autonomización de las élites partidarias encumbradas en el Estado y el “repliegue” de la militancia y la organización al nivel local.

políticos frente al MERCOSUR. De acuerdo a Luzuriaga (1999), existirían al menos tres aspectos o dimensiones desde las cuales puede analizarse esa relación: en primer lugar, la *dimensión movilizadora de la opinión pública* (que involucra la formulación de propuestas y de programas electorales y que concibe a los partidos como organizaciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil); en segundo lugar, la *dimensión parlamentaria* (que implica concebir las tareas parlamentarias como acciones íntimamente vinculadas a la pertenencia partidaria de los legisladores, además de considerar las capacidades de los Congresos para incidir en la política exterior de un Estado) y; en tercer lugar, la *dimensión de transnacionalización partidaria directa* (con un doble registro: la participación en Parlamentos Regionales de los legisladores nacionales y la membresía en organizaciones interpartidarias internacionales por parte de los partidos políticos).

Con algunas modificaciones, en nuestro trabajo adoptamos la propuesta de este autor, de manera que abordamos el posicionamiento de los partidos políticos en función de las siguientes **dimensiones de análisis**: i-la “dimensión movilizadora de la opinión pública”, directamente vinculada con el *posicionamiento de los partidos en tanto actores políticos domésticos* (organizaciones partidarias) que exponen ante la ciudadanía sus propuestas y estrategias frente al MERCOSUR, elaboradas de acuerdo a sus ideas políticas específicas, y en ciertas coyunturas políticas seleccionadas<sup>23</sup>; ii-la “dimensión parlamentaria”, definida en términos de la vinculación entre los Congresos Nacionales y el MERCOSUR, con especial atención al *posicionamiento de los legisladores nacionales* -según su pertenencia partidaria- *frente al MERCOSUR al momento de aprobarse los “Tratados Fundacionales” del proceso de integración*, y; iii-la “dimensión de transnacionalización partidaria directa” circunscripta a la experiencia de la CPCM y definida por el *posicionamiento de los legisladores nacionales que la integraron*, según su *pertenencia partidaria* y en tanto miembros de *delegaciones nacionales* y actores centrales de una institución regional.

La investigación se basó en una metodología de tipo cualitativa, aunque también tuvimos en cuenta datos cuantitativos para algunas de las variables seleccionadas. En este sentido, las dimensiones de análisis fueron operacionalizadas en las siguientes **variables**: i- *posicionamiento de los partidos políticos de Argentina, Paraguay y*

---

<sup>23</sup> Las elecciones nacionales presidenciales desarrolladas a lo largo del período. Cabe mencionar que decidimos incluir la última elección anterior al MERCOSUR de todos los casos con el propósito de considerar los posicionamientos partidarios anteriores y posteriores a la firma del Tratado de Asunción.



*Uruguay frente al MERCOSUR en las coyunturas electorales del período 1991-2006;*  
ii- *diferencias y similitudes en el posicionamiento de los partidos políticos de los tres países durante los años considerados;* iii-*posicionamiento de los legisladores en el seno de los respectivos Congresos Nacionales, según su pertenencia partidaria, al momento de aprobarse los Tratados Fundacionales del MERCOSUR;* iv-*diferencias y similitudes, según las pertenencias partidarias, en el posicionamiento de los legisladores de los tres países;* v-*posicionamiento de los legisladores en el seno de la CPCM en relación al MERCOSUR, según la pertenencia partidaria y nacional de sus miembros.*

Los objetivos específicos que guiaron nuestro trabajo y las dimensiones de análisis con sus respectivas variables e **indicadores** se presentan en el **Esquema N° 1** de la página siguiente, con el propósito de brindar de la forma más clara posible la estructura metodológica de nuestra tesis. Los indicadores de cada variable fueron contruidos en función de los aportes teóricos reseñados anteriormente.

Por otro lado, cabe destacar que el desarrollo de nuestra investigación se basó en un conjunto de fuentes de naturaleza diversa. Desarrollamos extensamente las fuentes secundarias en el siguiente apartado, por lo cual ahora sólo mencionamos las **fuentes primarias**.

La *dimensión movilizadora de la opinión pública* fue abordada mediante un estudio sistemático de *documentos partidarios* elaborados durante los años que abarca nuestro trabajo. Entre éstos se destacan las **plataformas electorales** presentadas por los partidos políticos para las elecciones presidenciales de cada uno de los países involucrados en nuestro estudio. Sin embargo, ciertas insuficiencias de este tipo de fuentes<sup>24</sup>, nos persuadieron de recurrir a otros datos complementarios, en particular documentos elaborados en ocasión de Congresos y Convenciones partidarias, artículos escritos por miembros relevantes de los partidos políticos y conferencias y seminarios dictados por dirigentes políticos.

---

<sup>24</sup>En particular su pérdida de relevancia como vehículo de expresión de las posiciones políticas de los partidos. Asumiendo esta situación (que no es igual para todos los partidos de cada caso nacional considerado) en este trabajo coincidimos con la perspectiva de Alcántara Saez (2002: 123) quien sostiene que las plataformas son “la foto actual que el partido muestra al exterior”. En este marco, e independientemente de la importancia que tengan para el electorado o de en qué ámbito institucional se elaboren (y quienes las hagan) lo cierto es que las plataformas, durante los años que abarca nuestra investigación, fueron refrendadas y aprobadas por los máximos órganos deliberativos de todos los partidos analizados. Así, consideramos que *siguen siendo un mecanismo válido para deducir las posturas de los candidatos/sectores/partidos políticos* que los respaldan (cualquiera sea la forma en que los entendamos) en relación con un conjunto de temas, lo que no implica asumir que esos posicionamientos traducen las políticas públicas que el partido llevará a cabo si se accede al gobierno.

**ESQUEMA N° 1**

<i>Objetivos Específicos</i>	<i>Dimensiones de Análisis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>
<p><b>Correspondientes al Objetivo General (I)</b></p> <p>1-Identificar los posicionamientos de los partidos políticos seleccionados frente al MERCOSUR en las coyunturales electorales del período 1991-2006</p> <p>2-Analizar los cambios y permanencias en el posicionamiento de los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR en el mismo período</p>	<p align="center"><b>DIMENSION MOVILIZADORA DE LA OPINION PÚBLICA</b></p>	<p>1-posicionamiento de los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR en las coyunturales electorales del período 1991-2006</p>	<p><b>Generales:</b> a) presencia del MERCOSUR en los programas políticos-partidarios y en otros documentos vinculados al proceso de integración elaborados por los partidos políticos o por sus miembros; b) presencia de políticas específicas para el MERCOSUR en los documentos partidarios;</p> <p><b>Específicos:</b> c) modelos de integración presentes en los documentos partidarios, d) posiciones de los partidos en relación con: 1-las percepciones en torno a la distribución de los beneficios de la integración; 2-la identificación con el proceso de integración y, 3-la manera en cómo es percibida la posición internacional de los Estados y de la región en relación con su participación en el MERCOSUR</p>
		<p>2-diferencias y similitudes en el posicionamiento de los partidos políticos de los tres países durante los años considerados.</p>	<p>a) diferencias y similitudes en los modelos de integración presentes en los documentos partidarios, b) diferencias y similitudes en las posiciones de los partidos en relación con: 1-las percepciones en torno a la distribución de los beneficios de la integración; 2-la identificación con el proceso de integración y, 3- la manera en cómo es percibida la posición internacional de los Estados y de la región en relación con su participación en el MERCOSUR</p>

<p><b>Correspondientes al Objetivo General (II)</b></p> <p>3-Identificar y comparar el posicionamiento de los legisladores nacionales de los distintos partidos políticos considerados al momento de sancionarse los Tratados Fundacionales del MERCOSUR</p>	<p><b>DIMENSION PARLAMENTARIA</b></p>	<p>3-posicionamiento de los legisladores en el seno de los respectivos Congresos Nacionales, según su pertenencia partidaria, al momento de aprobarse los Tratados Fundacionales del MERCOSUR</p> <p>4-diferencias y similitudes, según las pertenencias partidarias, en el posicionamiento de los legisladores de los tres países</p>	<p><b>Generales:</b> a) identificación de ámbitos institucionales específicos para el tratamiento de la temática, MERCOSUR en el seno de los respectivos Congresos Nacionales; b) competencias relativas de los respectivos Congresos Nacionales en relación con la política exterior en general y la integración regional en particular</p> <p><b>Específicos:</b> c) posiciones de los legisladores de cada país por partido en los momentos de votación de los Tratados Fundacionales del MERCOSUR en relación con: 1-las percepciones en torno a la distribución de los beneficios de la integración; 2-la identificación de los legisladores con el proceso de integración y, 3- la manera en cómo es percibida la posición internacional de los Estados y de la región en relación con su participación en el MERCOSUR; d) diferencias y similitudes en el posicionamiento de los legisladores considerando los tres aspectos mencionados anteriormente.</p>
	<p><b>DIMENSIÓN DE TRANSNACIONALIZACIÓN PARTICIDARIA DIRECTA</b></p>	<p>5- posición de los legisladores en el seno de la CPCM en relación al MERCOSUR, según la pertenencia partidaria y nacional de sus miembros</p>	<p><b>Generales:</b> a) identificación de mecanismos formales de participación de los legisladores en la CPCM, b) cantidad de reuniones y encuentros regionales en que participaron los legisladores de cada país; c) participación de los partidos de los tres países en el seno de la CPCM; d) continuidad en la participación a nivel de los partidos y de los legisladores;</p> <p><b>Específicos:</b> f) temas que abordaron los comunicados, recomendaciones y normativas elaborados con participación de los legisladores en relación con: 1-las percepciones en torno a la distribución de los beneficios de la integración; 2-la identificación de los legisladores con el proceso de integración y, 3-la manera en cómo es percibida la posición internacional de los Estados y de la región en relación a su participación en el MERCOSUR.</p>

La *dimensión parlamentaria*, en tanto, fue abordada a través de tres tipos de fuentes primarias: i-los ordenamientos jurídico-constitucionales específicos de cada caso nacional que delimitan las competencias y modos de funcionamiento de los respectivos Congresos Nacionales en materia de política exterior (Constituciones Nacionales, legislación nacional y Reglamentos de los cuerpos legislativos); ii-instrumentos normativos elaborados e implementados por los Congresos Nacionales para canalizar las exigencias derivadas del proceso de integración regional y; iii- Diarios de Sesiones de las Cámaras de cada Congreso junto con los mensajes y dictámenes elaborados por las Comisiones de Relaciones Exteriores o equivalentes al momento de aprobarse los Tratados Fundacionales del MERCOSUR.

Por último, la *dimensión de transnacionalización partidaria directa* fue investigada mediante el análisis de la documentación elaborada por la CPCM -desde su nacimiento hasta su reemplazo por el Parlamento del MERCOSUR-, junto con la información obtenida a través de veintiún (21) entrevistas personales semiestructuradas<sup>25</sup> realizadas a legisladores, asesores, funcionarios y miembros de partidos políticos de los tres países que se vincularon a lo largo de su carrera política con el MERCOSUR<sup>26</sup>.

En las tres dimensiones de análisis se consideraron además otros tipos de fuentes tales como noticias periodísticas seleccionadas y, fundamentalmente, bibliografía especializada (fuentes secundarias).

Las principales técnicas de análisis utilizadas fueron el *análisis de contenido* y el *análisis del discurso* (documentos partidarios, ordenamientos jurídico-constitucionales, normas legislativas, Diarios de Sesiones, entrevistas y acervo documental de la CPCM) organizadas en función de los indicadores seleccionados. También se utilizaron técnicas

---

<sup>25</sup> A continuación de la Introducción se anexa un Cuadro con la información básica de los entrevistados. Cabe destacar que las entrevistas se realizaron bajo la promesa de mantener el anonimato en las respuestas obtenidas por lo cual se identifica a cada entrevistado con una sigla.

<sup>26</sup> Si bien se mencionan en esta dimensión, los datos obtenidos mediante entrevistas también fueron utilizados, aunque en menor escala, en las otras dos dimensiones de nuestro trabajo. En el caso de la dimensión movilizadora de la opinión pública no ocuparon un lugar central por diversas razones, entre las cuales destacamos: 1-en primer lugar, por la dificultad para acceder a informantes clave, derivada de que muchos de los protagonistas del proceso de integración ya no se ubican en lugares destacados de la administración pública o de sus respectivos partidos, lo que imposibilitó su localización para esta investigación y; 2-la información proporcionada por los entrevistados sólo colateralmente permite observar la dinámica de cambios y continuidades en la posición de los partidos respecto al MERCOSUR ya que, en general, la dimensión histórica es muy difícil de identificar en sus respuestas. Creemos que esta dificultad se explica fundamentalmente por la ausencia de una “memoria organizacional”, al menos en la mayoría de los partidos políticos considerados. En este sentido, la rápida rotación de los cuadros políticos parece haber incidido en el hecho de que una amplia proporción de los entrevistados desconocían la historia de su partido frente al MERCOSUR. Esta afirmación es particularmente cierta para los casos argentino y paraguayo, no así para el Uruguay donde la organización partidaria mantiene una densidad organizacional superior a la de los partidos políticos de los otros países.

básicas de procesamiento de datos cuantitativos, vinculadas a la obtención de porcentajes y gráficos estadísticos.

Existen escasos antecedentes de trabajos académicos que aborden a los partidos políticos en relación con el MERCOSUR. Sin embargo, se destacan algunos aportes (Hirst, 1996; Grandi y Bizzozero, 1997; Dávila, 1998; Pérez Antón, 1997) que señalan *su rol secundario* en los procesos de integración regional durante la década de los '90. En este sentido, ciertos autores (Dávila, 1998) sostienen que el sesgo comercialista y promercado de la integración latinoamericana, sumado al impacto de la “crisis de representatividad”<sup>27</sup> que afectó a los partidos desde esta época -como consecuencia directa de la profunda modificación de las relaciones entre Estado, Sociedad y Mercado- coadyuvaron para condenar a los partidos políticos a la marginalidad.

Estas interpretaciones de carácter general sin duda aportan una referencia insustituible para definir la ubicación de las organizaciones partidarias dentro del marco delimitado *por un lado*, por la institucionalidad del MERCOSUR y, *por el otro*, por el escenario doméstico, considerando factores político-institucionales, económicos e históricos<sup>28</sup>. De todas maneras sólo analizan la “ubicación estructural” de los partidos sin avanzar en torno al *posicionamiento* de los actores político-partidarios. Así, no tienen en cuenta cómo las propias organizaciones partidarias de cada uno de los Estados involucrados respondieron a los desafíos planteados, ya sea mediante la elaboración de propuestas de políticas o mediante la concreción de determinadas iniciativas tendientes a maximizar

---

<sup>27</sup> Este concepto hace referencia a la pérdida de representatividad de los partidos políticos, resultado a su vez de un conjunto complejo de factores: impacto de los medios masivos de comunicación sobre la vida política, personalización de la política partidaria, modificaciones en los vínculos partidos-ciudadanía, cambios y pérdida de densidad de las identidades político-partidarias (Abal Medina, 2004).

<sup>28</sup> Así, Hirst (1996: 2) diferencia entre dos tipos de actores, de primer y de segundo nivel. De acuerdo a sus palabras “Se trata de una diferenciación en el grado de participación, determinada por condicionantes económicos y políticos y por el formato institucional del propio proceso asociativo. En el primer nivel se ubican la burocracia, los grupos empresariales y las máximas dirigencias políticas; en tanto que en el segundo nivel se sitúan los partidos políticos, las organizaciones sindicales y los movimientos sociales”. De manera similar, Grandi y Bizzozero (1997) plantean los conceptos relacionados de círculo de influencia y espacio de actuación. De acuerdo a estos autores, entre los agentes involucrados y que operan en el proceso de integración se observan distintos niveles de gravitación y de participación que dependen del peso relativo que cada uno de los actores posee y de la presión que pueden ejercer. En este marco distinguen tres círculos diferenciados de influencia: un primer grupo, conformado por los actores con capacidad de decisión (dirigencias gubernamentales, tecno-burocracia ministerial y grupos empresariales) y dos conjuntos de actores con decreciente capacidad de presión en la toma de decisiones, entre los cuales se encuentran los partidos políticos. La influencia de los actores se articula además con la noción de espacio de actuación, que hace referencia a los ámbitos de expresión de los distintos actores sociales involucrados pudiéndose distinguir entre un nivel nacional y un nivel regional. Los partidos políticos se expresarían principalmente en el nivel nacional, ante la inexistencia de organismos que les permitan articularse a nivel del MERCOSUR.

su influencia en el desarrollo del proceso. De igual manera, *tampoco consideran las filiaciones partidarias de las dirigencias gubernamentales*, en particular de los miembros de los Congresos Nacionales -y, por extensión, de los miembros del organismo “parlamentario” del MERCOSUR en el período bajo análisis-, que son analizados de forma separada. En nuestro trabajo, en cambio, y en consonancia con el planteo de Luzuriaga (1999) partimos de considerar las tareas parlamentarias como acciones vinculadas a las adscripciones político-partidarias de los legisladores.

Por otra parte, un conjunto variado de trabajos aborda diversos aspectos vinculados con nuestro análisis. En líneas generales, esta literatura puede clasificarse en cinco grupos. *El primer grupo* aborda a las élites políticas<sup>29</sup> de los países del MERCOSUR, circunscribiendo un universo de análisis definido por la praxis política de los actores: dirigencias gubernamentales, legisladores, miembros de partidos políticos con o sin cargos en el Estado<sup>30</sup>. Un factor común en los resultados de estas investigaciones es que todas dan cuenta del sostenido apoyo que las élites políticas manifestaron hacia la integración regional, lo que indica una *voluntad política* resistente a las ocasiones crisis que afectaron a los procesos integracionistas -incluyendo al MERCOSUR- durante los años que abarca nuestro trabajo. Este primer acercamiento a nuestro tema, sin embargo, se encuentra limitado por la ausencia de diferenciación que presenta esta bibliografía en relación con las organizaciones políticas de pertenencia de las élites regionales -si las tuvieran-, o a las ideas políticas más generales a las que adscriben. En efecto, los análisis son de tipo cuantitativo y sólo permiten afirmar que existe un apoyo mayoritario a la integración (medido en porcentajes) pero no las posiciones de las élites en términos de los contenidos concretos con que se piensa la integración regional<sup>31</sup>. Nuestro trabajo

---

<sup>29</sup> Utilizamos el concepto en el sentido definido por Dye (1976): aquellos que poseen “the formal authority to direct, manage, and guide programs, policies, and activities of the major corporate, governmental, legal, educational, civic and cultural institutions in the nation”. En español: “la autoridad formal para dirigir, administrar y elaborar programas, políticas y actividades de las principales corporaciones, instituciones gubernamentales, jurídicas, educativas, cívicas y culturales de la nación” (en Uriarte Bengoechea, 1997: 7). Optamos por una definición amplia para poder dar cuenta de forma abarcativa de los diferentes estudios que mencionamos en el cuerpo central de esta introducción.

<sup>30</sup> Se destacan en esta línea dos trabajos de Achard; Flores Silva y González, que analizan en forma comparativa a las élites políticas de Uruguay y Paraguay (1993) y Argentina y Brasil (1994); el trabajo de Mellado, Alí y De Agustini (1995) que incluye a las élites políticas de Argentina y Brasil -si bien también incorpora a otros sectores dirigenciales-; y una investigación realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) referida a las actitudes y expectativas de las élites políticas latinoamericanas (2001) sobre la globalización y la integración.

<sup>31</sup> Una excepción es el trabajo de Mellado, Alí y De Agustini (1995), pero como los resultados son presentados de forma general no es posible diferenciar las ideas de los diferentes subgrupos considerados.

trata de avanzar en este sentido, si bien circunscribiendo nuestro análisis a los partidos políticos de tres países del MERCOSUR.

*Un segundo grupo* se concentra en los casos nacionales y en el marco definido por los análisis de política exterior. De esta bibliografía recortamos aquella que establece vinculaciones entre la integración regional, la pertenencia partidaria de los elencos gubernamentales y los procesos de diseño, toma de decisiones e implementación de la política exterior<sup>32</sup>. Las particularidades de los regímenes políticos nacionales y en especial el rol de los partidos ayudan a explicar la desigual distribución bibliográfica que se encuentra sobre este tema. Se destaca en este sentido la literatura del caso uruguayo donde la política exterior se concibe como íntimamente ligada a la pertenencia partidaria de los grupos gobernantes<sup>33</sup>. En comparación, los casos argentino<sup>34</sup> y paraguayo<sup>35</sup> se encuentran sub-representados. En estos dos últimos países el mayor peso del presidencialismo, la estructura del sistema de partidos, su historia político-institucional -entre otros factores- han contribuido a que la pertenencia partidaria haya sido en general subestimada a la hora de considerar sus respectivas políticas exteriores. Aún así, el caso argentino se presenta como intermedio en relación a Uruguay (por un lado) y Paraguay (por el otro) dada la tradición histórica y las formulaciones que sobre política exterior han realizado sus principales partidos, principalmente el Partido Justicialista. Esta bibliografía nos permitió establecer una primera diferenciación entre los casos nacionales a la vez que nos situó en el plano institucional doméstico y, en particular, en la posición de los partidos políticos en relación con la trama institucional estatal. Aún así, cabe destacar que nuestro trabajo no se encuadra dentro de los estudios sobre política exterior, dado que nuestro foco de interés se encuentra en los partidos

---

<sup>32</sup> En este grupo también pueden incluirse aportes puntuales que incluyen a los actores partidarios dentro de investigaciones más amplias centradas en las relaciones estatales intra-MERCOSUR. Se destacan en particular los análisis que intentan dar cuenta del funcionamiento del proceso negociador de los elencos gubernamentales, en donde la dimensión política de la integración se destaca como relevante, aún cuando la adscripción partidaria permanezca en segundo plano o esté mediatizada por la membresía institucional de los actores. Mencionamos al respecto Alvarez (2000), Botto, Tussi y Delich (2009), Caetano y Perina (2003), Cardoso (2007), De Almeida (1998), Hirst (1996) y Unikowsky y Meucci Nique (2003).

<sup>33</sup> Entre otros, Abreu y Bizzozero (2000), Bizzozero y Luján (1991, 1992a y 1992b), Bizzozero (2007, 2006, 2002, 1998 y 1993), Bizzozero, Pérez Antón, Luzuriaga y Pastorino (1996), Ferro Clericó (2006 y 2007), Luján (1994), Luzuriaga (1998, 1999, 2000, 2002, 2005, 2006 y 2007) y Luzuriaga y Ferro Clericó (2004).

<sup>34</sup> No mencionamos toda la bibliografía referida a política exterior, que excede ampliamente nuestros objetivos, sino sólo algunos aportes en donde la pertenencia partidaria es una variable relevante a la hora de abordar la política exterior argentina: Bernal-Meza (2008), Bologna (1991), Leirás (2005), Medina Laine (2001), Míguez (2010a y 2010b), Reficco (1996), Simonoff (2008 y 2009) y Tini y Picazzo (2007).

<sup>35</sup> En particular, Kfuri y Lamas (2008), Rodríguez (2003), Soler (2002, 2009a y 2009b) y Tini (2003 y 2005).

políticos -en tanto organizaciones partidarias- más que en las funciones institucionales que eventualmente puedan ejercer sus miembros. Sí recuperamos las competencias que con respecto a esta área de políticas públicas tienen los Congresos Nacionales de los casos abordados, pero limitados siempre a la experiencia del MERCOSUR.

Un *tercer grupo* analiza partidos políticos específicos, incluyendo las posiciones ideológicas y las formulaciones programáticas hacia la integración latinoamericana en general o hacia el MERCOSUR en particular. Este grupo es el más reducido pero es uno de los más cercanos a nuestro enfoque. En efecto, en aquellos casos en donde se localizaron trabajos que involucraban partidos políticos considerados en nuestra propia investigación pudimos avanzar en torno a la identificación de algunos de los principales ejes de debate sobre el MERCOSUR al interior de los partidos, lo que implicó avanzar también en la comprensión de los posicionamientos partidarios, ya sea en sus dimensiones ideológica, programática o estratégica<sup>36</sup>.

Un *cuatro grupo* aborda la dimensión parlamentaria de la integración, investigando el rol que cumplieron los Poderes Legislativos, la postura que asumieron frente al proceso de integración o las manifestaciones de los legisladores al momento en que se discutían actos normativos relevantes en la historia del MERCOSUR. En estos estudios generalmente se hace mención a la pertenencia partidaria de los legisladores, pero el énfasis se coloca en la posición institucional de los actores. Aún así, en su conjunto esta literatura permitió avances en nuestra investigación en relación con los tres factores mencionados. De esta forma, pudimos identificar el rol de los Congresos Nacionales y señalarlo como *reactivo* y alejado del proceso decisorio, aunque no necesariamente marginal<sup>37</sup>; reconocer los ámbitos institucionales específicos donde se procesó a nivel nacional el acervo normativo del MERCOSUR<sup>38</sup> -diferente de acuerdo al caso que consideremos- y avanzar en torno a la ponderación de la importancia relativa que para

---

<sup>36</sup> La bibliografía es dispar según el caso y en parte elaborada por militantes y miembros de los propios partidos, lo que reduce su rigurosidad académica. Se puede mencionar en este sentido a Cafiero (2009) y Aranda (2000) para el PJ; Regnier (2006) para la UCR; Alzaga, Ferreyra, Rosende y Martínez Larrechea (1987) para el PN; Ramírez y Aguayo (2000) y Prieto Yegros (2004) para la ANR, Marcos (1995) para el PLRA, entre otros. Desde el campo científico se destacan: Castellano (2008), Garcé y Yaffé (2004 y 2006), Yaffé (2005), Moreira y Selios (2009) para el FA, Costa Bonino (1996) para el PN Pereira (1988) para el PC, Medina Laime (2001), Oddone y Granato (2009) y Simonoff (2008) para el PJ, Doldán (1980) para el PLRA y Codazo (1991) para los partidos políticos de Paraguay. También cabe incluir dentro de este grupo a los escasos trabajos que vinculan a los partidos con el MERCOSUR. Entre éstos cabe mencionar a: Pérez Antón (1997 y 2007) y Luzuriaga y Romero (2007 a y 2007b).

<sup>37</sup> En especial, Mustapic y Llanos (2000), Mateo y Vial (2000), Pareja, Pérez Antón y Cossi (2000), Schenoni y Ferrandi (2011), Caetano y Pérez Antón (1998), Caetano y Perina (2000a y 2000b), Caetano, Pérez Antón y Coronel (2003), Caetano (2006)

<sup>38</sup> Entre otros, Aruj (2009), Paikin (2003a y 2003b) y Wolfzum (2001).



cada partido político tuvo el proceso de integración por intermedio de sus legisladores. Este último punto en particular se vincula con los aportes de diversos trabajos que analizaron los debates generados al interior de los Congresos Nacionales al momento de aprobarse alguno de los Tratados abordados en nuestro trabajo<sup>39</sup>.

Por último, un *quinto grupo* analiza desde distintas perspectivas a la CPCM. Cabe mencionar que en estos estudios los aspectos político-partidarios no son señalados pero fueron considerados para nuestra investigación en función de que permitieron avanzar en la comprensión de la dinámica intra-institucional (entre las distintas delegaciones nacionales que conformaron la CPCM) e inter-institucional (las relaciones de la CPCM con otras instituciones del MERCOSUR), estableciendo el marco general de funcionamiento de esta institución<sup>40</sup>.

Como podrá observarse a lo largo de la exposición, los aportes principales de la bibliografía mencionada fueron recuperados en función de nuestro objeto de estudio, ya sea para discutir algunos de los resultados obtenidos, como mecanismo de triangulación de datos o como aportes puntuales a algunas de las dimensiones aquí abordadas.

Esta esquemática revisión de la bibliografía de referencia nos permite abordar, para finalizar, los aportes concretos al campo que esperamos realizar. En este sentido, y en primer lugar, la investigación que sustenta la presente tesis nos permite afirmar que *ésta constituye el primer acercamiento sistemático al área objeto de estudio*, a saber, cómo procesaron (en términos de percepciones, ideas y propuestas) los partidos políticos de los casos nacionales al proceso de integración. Así, mucho se ha avanzado en función de explicar el rol de los Poderes Ejecutivos en el MERCOSUR, pero poco en comprender las bases político-partidarias de sustentación del mismo. Este estudio constituye un primer paso en esta dirección.

Por otro lado, entender cómo concibieron los partidos políticos al MERCOSUR en sus orígenes y a lo largo del período bajo estudio, con qué factores lo vincularon, qué lugar le asignaron en relación con el desarrollo de cada Estado parte y cómo fueron cambiando estos aspectos a lo largo de los años es necesario *para comprender las razones por las cuales el proceso de integración ha perdido, al menos en algunos de los*

---

<sup>39</sup> En este ámbito los trabajos son escasos. Mencionamos especialmente a Wolfzum (2001) y Schonebohm (1994).

<sup>40</sup> La bibliografía sobre la CPCM es bastante extensa. Destacamos la tesis doctoral de Gobbi (2001) y el Informe Hontebeyrie (2003), excelentes análisis sobre el funcionamiento de la Comisión y los problemas que enfrentó a lo largo de su desarrollo. También a Vazquez (2003), en su análisis comparativo con el Parlamento Europeo.

*casos analizados, parte de sus bases de sustentación política.* En este marco, y sin ánimos de polemizar en torno a si el MERCOSUR “está estancado” o si, por el contrario, nos encontramos en presencia de un “nuevo MERCOSUR” más “profundo”, “político y social”, lo cierto es que nuestro análisis -como podremos observar a lo largo de los capítulos siguientes- da cuenta de que la unanimidad en el apoyo por parte de los principales actores político-partidarios que se observaba al inicio del MERCOSUR, ha desaparecido.

La tesis se desarrolla en diez capítulos, agrupados en cuatro partes, y un apartado de conclusiones. En la primera parte, que comprende a los capítulos I, II y III se delinea el marco contextual en el que se inscribe nuestro trabajo. El capítulo I aborda aspectos seleccionados de la historia de la integración latinoamericana previa al MERCOSUR, esbozando lo que denominamos “modelo cepalino” de integración. Se desarrolla aquí esquemáticamente a la ALALC, la ALADI y la integración argentino-brasileña de los años 80 identificando los aspectos comunes de estos procesos y brindando algunas respuestas parciales a su fracaso incorporando aportes del neofuncionalismo “histórico”. En el capítulo II exponemos el desarrollo del MERCOSUR en el período 1991-2006 considerando su esquema institucional, los actores sociales y políticos que participaron activamente en el proceso de negociaciones y las diversas etapas por las que atravesó, con especial atención al modelo de integración que lo sustentó durante gran parte de su desarrollo, el regionalismo abierto. El capítulo III, por último, se orienta a profundizar nuestros conocimientos sobre los partidos políticos considerados mediante una breve revisión de su historia, organización y filiación ideológica en el marco de sus respectivos estados nacionales.

La segunda parte, que comprende a los capítulos IV, V, VI y VII avanza en el análisis del posicionamiento de los partidos políticos frente al MERCOSUR, reservando un capítulo para cada uno de los casos nacionales y un capítulo final de carácter comparativo. Así, en el capítulo IV nos concentramos en Argentina y en los partidos políticos correspondientes: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. En el capítulo V abordamos el caso uruguayo, indagando en torno a los posicionamientos del Frente Amplio, del Partido Nacional y del Partido Colorado. En el capítulo VI, nos dedicamos al caso paraguayo y a los posicionamientos de la Asociación Nacional Republicana y del Partido Liberal Radical Auténtico. Por último, en el Capítulo VII analizamos comparativamente los casos nacionales a la vez que introducimos algunas

cuestiones vinculadas a la dimensión organizacional de los partidos políticos. Con excepción de este último capítulo, en los anteriores nos basamos principalmente en datos obtenidos mediante el análisis de las plataformas electorales y otros documentos partidarios.

La tercera parte involucra a los capítulos VIII y IX, y se centra en la dimensión parlamentaria de la integración. El primero se orienta a identificar las competencias de los Congresos Nacionales *vis a vis* los respectivos Poderes Ejecutivos y a identificar las adaptaciones institucionales de cada caso al desafío del MERCOSUR. El capítulo IX, en tanto, se dedica exclusivamente a los debates parlamentarios en ocasión de la aprobación de los Tratados Fundacionales, desde una perspectiva comparativa y siguiendo el orden cronológico de su internalización.

En la cuarta parte, por último (Capítulo X) analizamos la experiencia de la CPCM, considerando su producción normativa y las entrevistas realizadas a ex funcionarios y ex miembros participantes de la misma. Considerando simultáneamente a las tres “delegaciones nacionales” involucradas en nuestro trabajo indagamos en torno a la pertinencia de plantear una “variable partidaria” en el funcionamiento de esta Comisión a la vez que avanzamos en torno a los posicionamientos expresados en su interior con respecto al MERCOSUR.

Finalmente en las conclusiones articulamos los resultados expuestos parcialmente en cada capítulo, de manera de dar respuesta a los interrogantes e hipótesis planteados para nuestra investigación.

## CUADRO DE ENTREVISTAS

<b>Entrevistados</b>	<b>País</b>	<b>Cargo/Función</b>	<b>Fecha de Entrevista</b>
-Informante SM	Argentina	Asesor - UCR	03/03/ 2009
-Informante MC	Argentina	Funcionario – Congreso Nacional/CPCM	10/03/2009
-Informante SR	Argentina	Funcionario – Congreso Nacional/CPCM	04/04/2009
-Informante JC	Argentina	Funcionario - PJ	07/07/2009
-Informante OC	Argentina	Funcionario/ CPCM	05/05/2010
-Informante LC	Argentina	Funcionario – Congreso Nacional/CPCM	10/06/2010
-Informante VT	Argentina	Asesor - PS	10/06/2010
-Informante RQ	Argentina	Asesor - PJ	12/06/2010
-Informante CR	Argentina	Legislador - UCR	04/07/2010
-Informante CS	Argentina	-Funcionario – Congreso Nacional/CPCM	05/07/2010
-Informante CB	Uruguay	Legislador-FA	23/05/2011
-Informante JP	Uruguay	Asesor-FA	23/05/2011
-informante CL	Uruguay	Funcionario-Ministerio Relaciones Exteriores	24/05/2011
-Informante WL	Uruguay	Académico	24/05/2011
-Informante GP	Uruguay	Legislador-PN	25/05/2011
-Informante FV	Uruguay	Legislador-PC	25/05/2011
-Informante MD	Brasil	-Funcionario/CPCM	10/07/2011
-Informante LA	Paraguay	Funcionario-ANR	10/11/2011
-Informante GC	Paraguay	Funcionario-PLRA	10/11/2011
-Informante PM	Uruguay	Legislador-FA	01/08/2012
-Informante HO	Paraguay	Funcionario-Congreso Nacional	08/08/2012

## **PRIMERA PARTE**

*Integración Regional, partidos políticos y MERCOSUR*

## CAPÍTULO I

### *La integración latinoamericana en perspectiva histórica: el modelo cepalino*

#### **1.-Introducción**

Las ideas, aspiraciones y expectativas en torno a la unificación política de Latinoamérica pueden rastrearse hasta los procesos de independencia de la mayor parte de los estados del área, en la primera mitad del siglo XIX. Aunque los escasos intentos que se llevaron a cabo<sup>41</sup> fracasaron en ese entonces por una multiplicidad de factores<sup>42</sup>, “el culto a una supuesta unidad natural de América Latina ha sido un componente permanente en el discurso político regional” (Malamud y Castro, 2009: 42).

Situándonos en una perspectiva temporal más cercana<sup>43</sup>, es a partir de la finalización de la 2da. Guerra Mundial cuando empiezan a ponerse en práctica en América Latina iniciativas de unificación regional ya no política sino económica, principalmente<sup>44</sup> de la mano de la recientemente creada Comisión Económica Para América Latina (CEPAL)<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> El Congreso Anfictiónico de Panamá del año 1826 constituye una de las iniciativas más recordadas. Impulsado por Simón Bolívar, héroe de la independencia sudamericana, y por entonces a cargo de la Presidencia de la Gran Colombia (actuales Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), logró la asistencia de las Provincias Unidas de Centroamérica (hoy Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador), Colombia, Perú y México. El representante de la actual Bolivia no logró llegar a tiempo. El Congreso se clausuró sin lograr más que un Tratado que establecía una laxa liga entre las repúblicas americanas y un pacto de defensa mutua. Aún así, solo fue ratificado por la Gran Colombia ese mismo año. Apenas cuatro años después la Gran Colombia se disolvió y dio paso a tres nuevos estados (Colombia, Venezuela y Ecuador); hacia fines de la década del 30 y principios de la del 40 también fracasó el intento de federación entre los países de América Central.

<sup>42</sup> En este sentido, Halperín Donghi (1998:168-169) plantea que “la estructura colonial portuguesa había creado un Brasil unido, y la española había ya dividido a las Indias en muy variadas jurisdicciones administrativas. Esa diferente organización colonial refleja a su modo datos que le son previos (...) gobernar desde un solo centro las tierras que van desde California a Buenos Aires era demasiado evidentemente imposible”.

<sup>43</sup> Dado que nuestro objeto de estudio no es la historia de la integración latinoamericana sino el MERCOSUR y los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay, sólo recuperamos la dimensión histórica para explicitar el contexto previo inmediato en el que se inscribe el MERCOSUR. En este sentido, las experiencias del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX constituyen valiosos antecedentes pero no serán abordados en nuestro desarrollo. Al respecto se puede consultar, entre otros, a Magariños de Melo (1998). De igual manera, en el desarrollo de este capítulo sólo nos vamos a centrar en aquellos proyectos que involucraron a algunos y/o todos los casos nacionales abordados en nuestra tesis.

<sup>44</sup> Previamente, durante la segunda mitad de la década del 40 y principios de los años 50, se intentaron poner en práctica en Sudamérica diversas iniciativas de integración lideradas por Argentina que resultaron infructuosas. Se destacan el Acta de Amistad (1946) y el Convenio de Unión Económica (1953) con Paraguay; los acuerdos comerciales con Brasil, Chile y Uruguay (1946) y el Convenio de Cooperación Económica, Financiera y Cultural con Bolivia (1947). Para un análisis de los proyectos integracionistas del primer peronismo (1946-1955) ver Oddone (2008).

<sup>45</sup> La CEPAL fue creada por la Resolución 106 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el año 1948. Dentro de sus objetivos originarios se destaca el de “mantener y reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos y del Caribe, tanto entre sí como con los demás países del mundo” (CEPAL, 1999: 7). Uno de los ejes que caracterizaron su accionar, particularmente entre los años

Los aportes de la CEPAL a la integración regional fueron amplios y relevantes. De acuerdo a Thorp (2000: 25) “antes de la CEPAL no existían realmente los medios para que los ciudadanos, formuladores de política o incluso académicos latinoamericanos estuvieran informados sobre sus vecinos o estimulados por el conocimiento de similitudes o diferencias, por no mencionar un sentido de la solidaridad regional”. Fueron precisamente sus informes, la cooperación técnica establecida con los gobiernos del área y sus desarrollos teóricos los que facilitaron la emergencia de “un sentido de regionalismo, con una estimulante serie de ideas sobre temas como la dependencia externa y la inestabilidad de los productos básicos en el plano internacional”. En otros términos, su labor tuvo un considerable impacto en el desarrollo y consolidación de una identidad regional compartida<sup>46</sup>.

En relación con los desarrollos teóricos, cabe mencionar que las ideas cepalinas sustentaron los esfuerzos integracionistas de América Latina desde principios de los años 50 hasta finales de la década de los 80<sup>47</sup>, dando forma a lo que podríamos denominar como un auténtico “modelo de integración”: *una construcción analítica que definía las características que debían adoptar los procesos de integración latinoamericanos, prescribía el modo o los mecanismos adecuados para llevarla a cabo y justificaba las razones que motivaban la necesidad de integrarse*.

En el presente capítulo abordamos las características del modelo cepalino atendiendo tanto a las ideas formuladas por la CEPAL como a un conjunto reducido de experiencias históricas concretas inspiradas en ellas (ALALC, ALADI y la integración bilateral argentino-brasileña de los años 80)<sup>48</sup>. A continuación incorporamos los aportes del neofuncionalismo “histórico” explicitando aquellos que desde nuestra perspectiva constituyen sugerentes argumentos a la hora de dar cuenta de los problemas a los que se

---

50 y 60, fue precisamente el impulso a “la ampliación de los mercados nacionales a través de la creación de un mercado latinoamericano común” (Malamud y Castro, 2009: 43).

<sup>46</sup> En términos similares, Sunkel (2000: 33) plantea que la CEPAL proporcionó “una visión de conjunto de la región latinoamericana que contribuyó a la construcción de un discurso económico latinoamericano unificado”.

<sup>47</sup> Cabe mencionar que en el ámbito de las orientaciones de políticas, la CEPAL desarrolló simultáneamente dos enfoques sobre la integración latinoamericana, en función de la lectura que se realizaba sobre el grado de desarrollo y las capacidades para integrarse de los Estados latinoamericanos. Uno de ellos primaba la creación de un mercado regional, de manera similar al modelo europeo, que en esos años daba sus primeros pasos. El otro era menos ambicioso y se centraba en una rebaja generalizada de aranceles, es decir, en la creación de una Zona de Libre Comercio (ZLC) presentada como “etapa intermedia” hacia la creación de un mercado común latinoamericano, que se mantenía como un objetivo a futuro.

<sup>48</sup> No realizamos un análisis pormenorizado de cada experiencia sino que brindamos un marco general que nos permita identificar las características principales en función de nuestro objeto de estudio.

enfrentó el esfuerzo integracionista en nuestra región<sup>49</sup>. Por último, realizamos un balance del proceso previo al MERCOSUR. El objetivo es brindar un marco general que nos permita identificar las características de los procesos de integración posteriores a la 2da. Guerra Mundial y previos a la década de los 90, para contrastarlos con las especificidades que asumió el MERCOSUR y que serán abordados en el capítulo II. La consideración de las ideas cepalinas también reviste importancia en la medida en que éstas aún se manifiestan en el discurso de algunos de los actores políticos considerados en nuestro trabajo, como tendremos ocasión de comprobar en los próximos capítulos.

## **2.- El modelo cepalino de integración económica**

Lideradas por su primer Secretario Ejecutivo, Raul Prebisch, las tesis cepalinas a favor de la integración latinoamericana se articularon en relación con el proceso de industrialización endógeno que impulsaron los países latinoamericanos ya desde antes de la 2da Guerra Mundial<sup>50</sup>. De acuerdo a Vázquez López (2011:108): “las ideas pioneras de Raúl Prebisch y allegados conformaban una estrategia que aunque esencialmente económica, era una visión multidisciplinaria que cuestionaba de forma integral los procesos de desarrollo en la región y sus modos históricos de inserción en el ámbito mundial”.

En este sentido, la CEPAL argumentó a favor de mecanismos que permitieran aumentar los ingresos de los países latinoamericanos mediante el incremento y diversificación de las exportaciones, que minimizaran los costos del proceso de industrialización mediante un uso racional de los capitales disponibles y que ampliassen el tamaño de los mercados nacionales. Teóricamente, la vía de la integración resultaría más fácil para lograr estos objetivos en razón de los similares niveles de desarrollo entre los países, de las problemáticas comunes que compartían, de las afinidades históricas y culturales y de la proximidad geográfica.

La propuesta de integración “contenía la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio (...) y, lo que es más importante, el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los

---

<sup>49</sup> Algunos de los cuales pueden también recuperarse para analizar el devenir del propio MERCOSUR.

<sup>50</sup> Y cuya génesis se relaciona directamente tanto con los efectos de la crisis de 1930 como con las dificultades experimentadas posteriormente a raíz de la 2º Guerra Mundial, que aisló a los países de la región de sus mercados tradicionales; ambos sucesos forzaron importantes ajustes en la estructura productiva de los estados latinoamericanos. En este sentido, la región paulatinamente abandonó un modelo de desarrollo primario exportador a favor de un modelo centrado en la industria y en el mercado interno (Sztulwark, 2003).



sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo” (Bielchovsky, 1998: 6)<sup>51</sup>. Desde esta perspectiva, la integración era el medio para ampliar los recursos productivos disponibles y aprovechar las ventajas de la especialización y complementación industrial, “creando las condiciones para aumentar la productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de los países de la región, eje a partir del cual se expandiría el intercambio intra y extrarregional y se revitalizaría el crecimiento económico” (da Conceiao Tavares, 1998: 2)<sup>52</sup>.

En el contexto definido por estrategias nacionales a favor del desarrollo industrial, el objetivo era articular patrones de especialización productiva complementarios entre sí, evitando la replicación a escala regional del esquema imperante a nivel global de división del trabajo entre centros industriales y periferias proveedoras de materias primas. Así, Vázquez López (2011: 109) plantea que “la integración regional se asociaba entonces a la disponibilidad de un mercado común relativamente cautivo y de cierto tamaño, lógica que dicho sea de paso es muy similar a la que inspirara, en una primera instancia, la construcción del mercado europeo”. Además, se buscaba desarrollar “una política latinoamericana común frente a las dinámicas de la economía internacional.” En esta línea, la CEPAL promovió la integración también como un medio para hacer frente al escaso poder de negociación que tenían, aisladamente, los países latinoamericanos en su relación con los centros industriales. El desarrollo para este organismo estaba indisolublemente ligado a la posibilidad de modificar los desfavorables términos que caracterizaban las relaciones comerciales y financieras de la región. Era necesario establecer una política común que replantea los términos del intercambio comercial de productos primarios, que permitiera la apertura de los mercados de los países centrales a los bienes industriales de la periferia y que facilitara la transferencia tecnológica y la cooperación técnica<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Los análisis sobre la integración se enmarcaron en el contexto más amplio del análisis sobre los problemas del desarrollo de la región y se sustentaron en la oposición centro-periferia, la restricción externa y la escasez de capital y tecnología.

<sup>52</sup> Desde la perspectiva cepalina la superación de la condición periférica necesitaba del pleno aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y técnicos de la región para favorecer la incorporación y difusión del progreso técnico, aumentar la productividad y elevar el ingreso por habitante. La integración tenía un papel estratégico que cumplir aún cuando no era visualizada como una estrategia alternativa sino como parte de una política integral de desarrollo nacional en la cual las reformas estructurales internas ocupaban el lugar central.

<sup>53</sup> Estas ideas constituirían insumos relevantes a la hora de crear la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) bajo la iniciativa promovida por Raúl Prebisch en el año 1964.

Los postulados integracionistas de la CEPAL, sin embargo, no fueron implementados de acuerdo a sus prescripciones. Un elemento fundamental en este fracaso fue “la incapacidad o falta de voluntad de los gobiernos nacionales e instituciones internacionales competentes para revertir las tendencias de la inserción de las economías latinoamericanas en el ámbito global” (Vázquez López, 2011: 110). De igual manera, las diferencias estructurales entre los propios países latinoamericanos dificultaron el logro de objetivos comunes en términos de acuerdos regionales para implementar una estrategia de industrialización que atendiera a los diversos intereses nacionales en juego. Aún así, se pusieron en práctica diversos proyectos integracionistas que contaron con escasos instrumentos para cumplir con las metas cepalinas (Vázquez López, 2011).

Entre los proyectos de mayor trascendencia, que involucraron a todos o a algunos de los casos nacionales abordados en nuestro trabajo se cuentan la ALALC, la ALADI y la integración bilateral argentino-brasileña de los años 80. A continuación abordamos con mayor detalle estos intentos y damos cuenta de algunas de las razones de su fracaso para indagar posteriormente, a la luz de los aportes del neofuncionalismo, en la experiencia latinoamericana de integración previa al MERCOSUR.

### ***2.1.-La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)***

La ALALC fue creada el 18 de febrero de 1960 mediante la firma del Tratado de Montevideo y bajo el impulso, entre otros países, de Argentina y Brasil<sup>54</sup>, lo que permitió vincular en un mismo proceso integracionista a 11 estados de América Latina<sup>55</sup>. El objetivo era alcanzar las condiciones para *un futuro* mercado común mediante el establecimiento de una ZLC entre los Estados firmantes en un plazo de doce años.

Los mecanismos previstos para cumplir ese objetivo fueron básicamente tres: 1-una *lista común* de productos con una reducción arancelaria acordada entre todos los Estados de la organización, ampliada periódicamente; 2-*listas nacionales*, que

---

<sup>54</sup> Durante la segunda mitad de los años 50 se iniciaron contactos auspiciados por Brasil y asesorados por la CEPAL para intentar establecer un área de libre comercio entre este país y sus principales socios comerciales de la región: Argentina, Chile y Uruguay. En las reuniones que se celebraron entonces (Santiago de Chile, 1959) las alternativas que se manejaban eran dos: una zona de libre comercio, apoyada por los países mencionados, ó un mercado común, propugnado por la CEPAL. Finalmente, se impondría la primer alternativa, pero bajo el criterio cepalino de permitir la adhesión del resto de los países iberoamericanos (Magariños de Melo, 1998).

<sup>55</sup> Inicialmente firmaron el Tratado Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se adhirieron Colombia (30/09/61), Ecuador (03/11/61), Venezuela (31/08/66) y Bolivia (08/02/67).

consistían en listados de productos sobre los que se practicaba una reducción arancelaria definida de forma unilateral por algún país miembro a favor de otro/s país/es miembro/s y; 3-los *acuerdos de complementación industrial*, que permitían la concesión de preferencias recíprocas entre dos o más países para facilitar el establecimiento de nuevos sectores industriales. El Tratado establecía obligaciones concretas de reducción arancelaria: las listas nacionales debían alcanzar un promedio de 8% anual, lo que implicaba una reducción total del 96% al cabo de los doce años previstos en el Tratado; la lista común, en tanto, debía incluir porcentajes prefijados del comercio intrazonal cada tres años: 25% en 1963; 50% en 1966; 75% en 1969 y la práctica totalidad en 1972.

La organización se basó en algunos principios desarrollados en el seno de la CEPAL, entre los cuales se destacaban los de *gradualidad* y de *reciprocidad*, que tenían como propósito asegurar un reparto equitativo de los beneficios y el respeto a las decisiones que en términos de política económica cada país decidiera tomar<sup>56</sup>; de igual manera, se contemplaron las desigualdades de desarrollo entre los países miembros<sup>57</sup>.

En términos institucionales, la organización se dotó de una “Conferencia de las Partes Contratantes” (“La Conferencia”) y de un Comité Ejecutivo Permanente (“el Comité”). La Conferencia estaba conformada por delegaciones nacionales de los Estados miembros, cada una de las cuales tenía derecho a un voto. Se reunía una vez al año en forma ordinaria y era el órgano político máximo de la organización. El Comité, por su parte, era el órgano ejecutivo y tenía carácter permanente. Se conformaba por un representante de cada Estado, con derecho a un voto y estaba presidido por un Secretario Ejecutivo. Este último no tenía derecho a voto, era elegido por la Conferencia y en el desempeño de sus funciones no recibía instrucciones de los gobiernos nacionales. Aún así, el poder de la organización descansaba en los representantes de los

---

<sup>56</sup> Para Janka (1975: 5) “La forma de las negociaciones periódicas elegida - producto por producto – debía permitir contemplar las variadas condiciones imperantes en los diferentes Estados miembros. Tal procedimiento permitía, además, mantener en amplia medida la autonomía de los Estados miembros”.

<sup>57</sup> En líneas generales, los economistas cepalinos advertían acerca de la presencia de países que habían dado pasos importantes en el proceso de industrialización y que contaban con mercados internos sustanciales y dinámicos como Argentina, Brasil y México vs. países como Bolivia, Ecuador y Paraguay que se encontraban aún en los primeros pasos. De esta preocupación nació la conceptualización que dividiría a Latinoamérica en tres grupos de países: “países de mayor desarrollo”; “países de desarrollo económico intermedio” y “países de menor desarrollo económico relativo” que implicó un esfuerzo importante de análisis. Esta categorización, por su parte, permitía encarar acciones concretas destinadas a favorecer la homogeneización entre los países mediante el crecimiento acelerado de los menos desarrollados. Entre esas acciones cabe mencionar las preferencias arancelarias no recíprocas otorgadas en el marco de la ALALC: los países de mayor desarrollo debían comprometerse a beneficiar con aranceles más bajos a los países de menor desarrollo sin esperar una contrapartida.

Estados, ya sea en la Conferencia o en el Comité. Las decisiones en ambos órganos se tomaban por mayoría de las 2/3 partes.

Durante los primeros años, el futuro de la ALALC parecía promisorio debido “al aumento del intercambio comercial, especialmente motivado por la negociación de las listas comunes y nacionales producto por producto, así como por las rebajas de tarifas y la eliminación de restricciones no tarifarias para la ampliación de los mercados, como también gracias a la liberación del intercambio y el desmantelamiento de las medidas proteccionistas vigentes en el comercio interregional” (Ghiggino, 2011: 8). En 1965 logró uno de sus mayores éxitos: la firma del Convenio sobre Créditos Recíprocos que creaba un sistema de compensación de pagos entre los países miembros. Sin embargo, el acuerdo que posibilitó este Convenio no logró disimular los incumplimientos en torno a las reducciones arancelarias pactadas. En este sentido, el proceso no avanzó de acuerdo al cronograma previsto y en pocos años fue evidente que los objetivos propuestos no serían alcanzados.

Entre las razones del fracaso de la ALALC cabe mencionar la complejidad del proceso negociador que establecía reducciones arancelarias producto por producto, sin un nomenclador común a todos los Estados participantes. De todas maneras, el problema principal fue “la diferencia de percepción y objetivos entre los que eran los países 'grandes' del acuerdo, y los países 'medianos y pequeños’” (Binaghi, 1999:21). En efecto, Argentina, Brasil y México consideraron a la ALALC desde una perspectiva básicamente comercialista: una oportunidad para incrementar los intercambios comerciales intrarregionales vía una liberalización arancelaria. Dado el mayor desarrollo relativo de sus estructuras productivas, se esperaba además que la liberalización actuaría como una ampliación de sus respectivos mercados nacionales, facilitando el crecimiento de sus sectores industriales estratégicos. El resto de los estados, sin embargo, esperaba de la ALALC mayores compromisos tendientes a facilitar su propio proceso de industrialización, no sólo mediante la ampliación de mercados sino también mediante la implementación de medidas especiales que trascendieran los aspectos arancelarios, contemplando su menor desarrollo relativo. Así, para Janka (1975: 6) “mientras que un grupo ponía, pues, sus expectativas solamente en un mercado más amplio, el otro esperaba nuevos y fundamentales impulsos para el desarrollo propio a través de factores externos (redistribución de inversiones de capital, asistencia técnica, etc.)”.

En este marco, la experiencia de la ALALC también da cuenta de “los obstáculos para llevar adelante un proceso de apertura preferencial en un marco de política caracterizado por una elevada protección de los mercados domésticos [En efecto] al momento en que la concesión de preferencias agotó la gama de productos en los que no existía producción doméstica relevante, comenzaron las resistencias a las preferencias, lo que finalmente perjudicó el proceso de integración” (Ghiggino, 2011: 8). En este sentido, y contrariamente a lo postulado por la CEPAL, los gobiernos latinoamericanos no consideraron más que marginalmente a la integración regional como un mecanismo *potenciador* de la industrialización: optaron por mantener las barreras proteccionistas en el marco definido por sus respectivos mercados nacionales.

Otros factores también coadyuvaron para el incumplimiento de los compromisos pactados: la inestabilidad política de la región tornó difícil establecer programas de mediano y largo plazo, más aún cuando el reemplazo de los elencos gubernamentales de alguno de los países por medios no democráticos significaba un drástico giro en las políticas económicas implementadas hasta entonces<sup>58</sup>. De igual manera, y si bien no se observa una coincidencia unánime entre los especialistas sobre el tema, la presencia de los Estados Unidos en la región fue un factor desestabilizador de los intentos integracionistas<sup>59</sup>.

Sin embargo, y más allá de la relevancia que pudo haber tenido EE.UU. a favor u en contra del proceso, no cabe perder de vista que fueron las propias divergencias intralatinoamericanas las principales responsables del fracaso de la ALALC. Así, apenas cinco años después de la firma del Tratado, la iniciativa de profundizar su contenido

---

<sup>58</sup> Durante la vigencia del Tratado de Montevideo (1960-1980) sólo 3 de los países de la ALALC no sufrieron golpes de Estado (México, Colombia y Venezuela). Del resto de los países, Argentina experimentó tres (1962, que provocó la caída del Presidente Arturo Frondizi; 1966, que implicó la instalación de una dictadura durante 7 años; y 1976, con una nueva dictadura hasta 1983); Bolivia seis (1964, 1969, 1970, 1971, 1978, 1980), Brasil uno (que dio origen a un período de gobierno militar que se extendió 20 años), Chile uno (1973, pero que también inauguró una extensa dictadura hasta el año 1989), Ecuador seis (1961, 1963, 1966, 1970, 1972 y 1975), Perú tres (1962, 1968 y 1975), Uruguay uno (1973, con un extenso gobierno militar hasta 1984), mientras que Paraguay estuvo gobernado por la dictadura stronista desde 1954 hasta 1989.

<sup>59</sup> En este sentido, y analizando el caso argentino, Binaghi (1999: 20) plantea que “la ampliación de mercados y el aliciente al sector industrial (...) coincidía con las recomendaciones de la Alianza para el Progreso”. Para este autor, estas coincidencias dan cuenta del apoyo de EE.UU. a la ALALC. Sin embargo, utilizando argumentaciones similares Ghiggino defiende la posición contraria (2011: 10): “si bien no veía con malos ojos la creación de una zona de libre comercio latinoamericana, percibía con recelo como este proceso podía llevar a la región a prescindir de gran parte de su comercio y sus capitales. La intervención norteamericana dejó en claro que no resignaría su presencia en Latinoamérica, siendo esta alianza [la Alianza para el Progreso] un enorme contrapeso para la ALALC como área comercial de importancia”.

reorientando los objetivos hacia un mercado común<sup>60</sup> fue respondida mediante consultas y reuniones al más alto nivel<sup>61</sup>, pero sin que se alcanzara ningún resultado concreto. A corto plazo, la imposibilidad de trascender un área de libre comercio, motorizó la “rebelión” de los países andinos, que dieron forma al denominado Pacto Andino en 1969<sup>62</sup>. A partir de entonces, su pertenencia a la ALALC fue de carácter formal. En este último año, los miembros de la organización firmaron el Protocolo de Caracas que aplazó hasta 1980 la concreción de la ZLC, suspendiendo el compromiso de confección de la *lista común* hasta fines del año 1974 y reduciendo las rebajas arancelarias anuales previstas para las *listas nacionales* de un 8% a sólo un 2,9%. La firma del Protocolo de Caracas fue el anticipo de un final que se anunciaba próximo: las negociaciones de 1974 también concluyeron sin avances ni acuerdos concretos, sancionando oficialmente la parálisis del proyecto integracionista<sup>63</sup>.

En este marco, la década de los 70 inauguró una novedad de largo aliento: “escalonadamente, se fue abandonando la estrategia de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo, mientras crecía el número de países que trataban de incorporarse de manera más plena a la economía internacional, liberalizando total o

---

<sup>60</sup> Impulsada por el entonces Presidente de Chile, Eduardo Frei, quien dirigió una carta al Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL) Raúl Prebisch; al Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Mayobre; al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Felipe Herrera y a Carlos Sanz de Santa María, Presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), solicitándoles la elaboración de medidas para establecer un mercado común regional.

<sup>61</sup> Luego de la misiva de Eduardo Frei, los destinatarios elaboraron un documento titulado “Principios para la creación del Mercado Común Latinoamericano”. En palabras de Medina Valverde (2002, 297) “El informe no produce el efecto esperado, pero permite que muchos sectores tomaran conciencia de la distancia existente entre dos concepciones de integración y de las alternativas existentes a la concepción dominante en la ALALC”. La respuesta dio origen a una intensa actividad diplomática a nivel regional que se extendió por dos años. Sin embargo, “el desenlace de la ofensiva institucional fue sumamente frustrante para los países chicos y medianos de la ALALC, y en igual medida para Chile” (Medina Valverde, 2002: 311) que encauzaron sus aspiraciones en la búsqueda de un nuevo acuerdo subregional, el Pacto Andino.

<sup>62</sup> De acuerdo a Sánchez Muñoz (2005: 235-236) “Este Acuerdo fue una expresión de rebeldía de los países andinos (...) todos ellos insatisfechos con los resultados y las perspectivas de ese esquema integracionista [la ALALC] Este nuevo acuerdo comercial pretendía establecer un real mercado común, superando por lo tanto el alcance de las propuestas de unión aduanera y de una zona de libre comercio. La política industrial común y su correspondiente programación, así como la simultánea introducción de mecanismos de redistribución de los beneficios con la integración entre países miembros, definían una clara señal de avanzar hacia objetivos de integración más auspiciosos”. Inicialmente formaron parte del Pacto Andino Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En el año 1973 se sumó Venezuela y tres años después se retiró Chile.

<sup>63</sup> Cabe mencionar sin embargo que al año siguiente y a nivel latinoamericano se conformó el SELA (Sistema Económico Latinoamericano), organismo de carácter intergubernamental de “consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional” (Convenio de Panamá, 1975), que daba cuenta de la voluntad de seguir formalizando pautas estables de cooperación e integración entre los Estados de la región. Actualmente forman parte del mismo 28 países de América Latina y el Caribe.

parcialmente el comercio exterior y la circulación del capital. En este nuevo contexto, la integración a la CEPAL perdía interés” (Musacchio, 2007: 6)<sup>64</sup>.

## ***2.2-La ALADI y la flexibilización de los ideales integracionistas***

En un último intento por salvaguardar lo que dio en llamarse “patrimonio histórico” de la integración, el 12 de agosto de 1980 los países integrantes de la ALALC firmaron un nuevo Tratado de Montevideo<sup>65</sup>, donde decidieron reemplazarla por otra organización, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que buscó adaptar los instrumentos integracionistas a una realidad regional percibida como heterogénea y sujeta a múltiples tensiones.

El Tratado que dio origen a la ALADI fijó como objetivo a largo plazo “el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (Tratado de Montevideo, 1980, art.1). A diferencia de la ALALC, sin embargo, no dispuso plazos ni cronogramas. En este sentido, la ALADI fue concebida como una organización destinada a “la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados” (Tratado de Montevideo, 1980, art.2).

Las funciones previstas se sustentaron en cinco principios básicos: *pluralismo, convergencia, flexibilidad, tratamiento diferencial y multiplicidad*. El primero intentó conciliar las diferentes situaciones que en materia política o económica caracterizaban a los países latinoamericanos de entonces<sup>66</sup>. El segundo se planteó en relación a los acuerdos comerciales existentes o a firmar en el futuro que no alcanzasen a la totalidad de los estados miembros: el objetivo era su multilateralización progresiva. Se evitó así incluir cláusulas restrictivas para el establecimiento de acuerdos de menor alcance. El tercero, estrechamente relacionado con el anterior, sancionó oficialmente la autorización

---

<sup>64</sup> Es notable, en este sentido, el giro efectuado por la dictadura chilena que en 1976 se retira del Pacto Andino por la incompatibilidad entre las políticas de integración formuladas a nivel subregional (en particular la célebre Decisión 24 sobre capitales extranjeros) y las políticas económicas aplicadas bajo el régimen militar, de clara inspiración neoliberal. En los años 70 también aplicaron políticas de esta orientación las dictaduras de Argentina (1976-1983), Uruguay (1973-1984) y Bolivia (1971-1978), entre otras.

<sup>65</sup> En el año 1999 se adhirió Cuba, por lo que actualmente la organización cuenta con doce estados miembros.

<sup>66</sup> En términos políticos, la mayor parte de los países firmantes se encontraba bajo regímenes militares (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Brasil) pero se estaban iniciando los procesos de transición a la democracia en Ecuador (1979-1981) y en Bolivia (interrumpido por dos años luego del golpe militar de 1980), a los que se sumarían pronto Argentina, Brasil y Uruguay. En términos económicos, la división más clara estaba entre quienes apostaban por un modelo de apertura comercial de raigambre neoliberal y de reducción del rol del Estado (Chile, en menor medida Argentina, Bolivia y Uruguay) y quienes seguían sosteniendo la vigencia del proceso de industrialización.

para avanzar “por etapas”, ya sea en términos de la cantidad de miembros firmantes de los acuerdos de alcance parcial como de los sectores comprendidos en cada acuerdo, con el compromiso de su posterior profundización en miras a la consecución del mercado común regional. El cuarto recuperó las contribuciones teóricas de la CEPAL en términos de diferencias de desarrollo entre los países latinoamericanos, reconociendo tres categorías de países y un tratamiento más favorable a los menos desarrollados. El quinto, en tanto, sancionó la posibilidad de establecer diversos mecanismos tendientes a lograr el objetivo común. En relación con este último principio, el Tratado fijó tres modalidades básicas: la preferencia arancelaria regional<sup>67</sup>, los acuerdos de alcance regional<sup>68</sup> y los acuerdos de alcance parcial<sup>69</sup>.

A nivel institucional, la organización se dotó de una estructura institucional más compleja que en el caso de la ALALC: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (“Consejo”), la Conferencia de Evaluación y Convergencia (“Conferencia”), un Comité de Representantes (“Comité”), y un órgano técnico denominado Secretaría General. El Consejo fue designado como órgano político supremo de la ALADI, y está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados parte o funcionarios de rango equivalente; sólo puede sesionar con la presencia de la totalidad de sus miembros. La Conferencia es un órgano propositivo y de evaluación de la marcha de la integración; se conforma por representantes plenipotenciarios de los Estados y sólo puede tomar decisiones con la presencia de todos los miembros. El Comité es un órgano ejecutivo de carácter permanente y está integrado por un representante por país, con derecho a un voto. En este caso, puede sesionar y tomar decisiones con la presencia de 2/3 de sus miembros. Por último, la Secretaría está compuesta por personal técnico y administrativo y su director, el Secretario General es designado por el Consejo. De manera similar que en el caso de la ALALC, el Secretario General y el personal de la Secretaría “no solicitarán ni recibirán instrucciones de

---

<sup>67</sup> El Tratado establece que “Los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional, que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente” (Tratado de Montevideo, 1980, art.5).

<sup>68</sup> Aquellos en los que participan todos los estados miembros de la organización (Tratado de Montevideo, 1980, art. 6).

<sup>69</sup> Para el Tratado “Los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización” (Tratado de Montevideo, 1980, art. 7). Este tipo de acuerdos podían ser de diverso alcance y contenido. El Tratado enumera cuatro posibilidades en el artículo 8 (comerciales, de complementación económica, agropecuarios y de promoción del comercio) y tres más en el artículo 14 (cooperación científica y tecnológica, promoción del turismo y medio ambiente), donde también autoriza la inclusión de otras materias y de modalidades no previstas.



ningún Gobierno ni de entidades nacionales o internacionales” (Tratado de Montevideo, 1980, art.40).

La ALADI presenta la particularidad de que se mantuvo hasta la actualidad; su flexibilidad y el carácter “marco” del tratado que le dio origen posibilitaron que se transformara en el “paraguas” bajo el cual se inscribieron los acuerdos de diverso tipo celebrados entre los países latinoamericanos miembros, y entre éstos y otros países que no formaban parte de la organización<sup>70</sup>. De todas formas, y al igual que con el caso de la ALALC, la ALADI no cumplió con las expectativas previas. Poco tiempo después de su puesta en marcha, la mayor parte de los países de la región se vieron inmersos en una fuerte crisis económica que perduró al menos durante toda la década de los 80<sup>71</sup>. Para Estay Reyno (2000: 59-60), “la crisis (...) empujó a un notorio retroceso de los esfuerzos integradores, deteriorándose incluso aquellos esquemas y ámbitos en los cuales se habían obtenido avances significativos en las décadas anteriores (...) el comercio entre los países miembros de cada esquema sufrió un agudo deterioro, se multiplicaron los incumplimientos de los objetivos fijados, las reticencias aumentaron y, en definitiva, la integración regional fue relegada por completo en el escenario de crisis que dominaba a la región”.

En este marco, durante sus primeros años la ALADI apenas si avanzó en torno a un limitado grupo de acuerdos denominados de “Renegociación del Patrimonio Histórico”, que consistieron fundamentalmente en adaptar a la nueva normatividad los acuerdos alcanzados en la ALALC, transformando algunos de ellos en acuerdos de complementación económica. Frente a la crisis de los años 80, la ALADI no pudo constituirse en el espacio institucional idóneo para ensayar respuestas regionales a los problemas económicos de los países del área. Su escasa efectividad no se reflejó sin

---

<sup>70</sup> Los artículos 24 a 27 del Tratado de Montevideo autorizan los acuerdos con países latinoamericanos no miembros, estableciendo las condiciones mínimas que éstos deben contener para poder ser compatibles con las reglas de la organización; específicamente, la extensión a los demás miembros de la ALADI de las preferencias comerciales otorgadas por el país miembro al país no miembro. Cabe mencionar el caso de México, que en 1992 firmó su adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigencia en 1994. En un principio, y de acuerdo al art. 44 del Tratado de Montevideo, México debía extender las ventajas otorgadas a Canadá y a los Estados Unidos al resto de los miembros de la ALADI. Sin embargo, tras arduas negociaciones se acordó una exención de las obligaciones establecidas por el art. 44, reemplazadas por el compromiso de negociaciones bilaterales para establecer indemnizaciones a los países miembros de la ALADI.

<sup>71</sup> La denominada “crisis de la deuda”. Ésta se desató con la declaración de una moratoria sobre los pagos de la deuda externa efectuada por México el 17 de febrero de 1982. El altísimo endeudamiento externo no era privativo de este país sino que afectaba al conjunto de la región. Luego de la moratoria mexicana, la mayor parte de los países latinoamericanos dejó de pagar sus compromisos externos. A corto plazo, la crisis redundó en severos ajustes fiscales, recesión y fuga de capitales, que se extendieron durante toda la década. Para un análisis detallado de las causas que condujeron a la crisis ver Lustig (1995); para una evaluación política de los impactos de la crisis ver Cueva (2008).

embargo en “los discursos oficiales [que] estuvieron llenos de referencias al ideal integracionista y a la necesidad de enfrentar unidos los retos de la crisis pero [que], en los hechos, ni siquiera [pudo avanzar] en el logro de niveles mínimos de concertación, y ya no se diga de cooperación y/o integración regional” (Estay Reyno, 2000: 60).

Aún así cabe aclarar, en disidencia con lo que plantea el autor citado, que si bien es claro que la integración económica se estancó durante los años 80, los cambios políticos que experimentaron los países del área facilitaron el inicio de procesos de concertación y cooperación políticos intrarregionales inéditos hasta el momento<sup>72</sup>. De igual manera, a nivel *subregional* la integración económica no fue enteramente dejada de lado; por el contrario, la crisis motorizó la búsqueda de alternativas de desarrollo económico que involucraban acuerdos integracionistas entre dos o más países<sup>73</sup>. El ejemplo más claro en este sentido lo constituye el acercamiento argentino-brasileño, antecedente inmediato del MERCOSUR.

La crisis económica, sin embargo, tuvo efectos devastadores sobre el modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, que ya venía demostrando sus limitaciones desde la década anterior<sup>74</sup>. En este sentido, creó las condiciones para la búsqueda de modelos alternativos basados en los principios del neoliberalismo. A nivel del “modelo de integración cepalino”, la ruptura con la

---

<sup>72</sup> Los factores que posibilitaron el acercamiento político entre los Estados latinoamericanos fueron básicamente dos: 1-la crisis centroamericana, en particular el rol de los Estados Unidos en la región luego del proceso revolucionario sandinista (1979) y la agudización de la violencia interna que provocaba su intervención y, 2- la ya mencionada crisis de la deuda. El primer factor motorizó la conformación del denominado Grupo de Contadora (1983) integrado por México, Colombia, Panamá y Venezuela para promover acciones conjuntas destinadas a lograr la paz en la región. Dos años más tarde Argentina, Brasil, Perú y Uruguay dieron origen al Grupo de Apoyo a Contadora, destinado a dar mayor sustento político a las propuestas de paz, con la firma del Acta de Contadora en Lima, Perú, en el momento de la asunción a la presidencia del recientemente electo Alan García. Los 8 países continuaron posteriormente sus acciones de cooperación en lo que dio en llamarse Grupo de los 8 (1986), principalmente en relación al problema derivado de la deuda externa que asolaba a las economías nacionales. En 1990 la agrupación se convirtió en el Grupo de Río, al que se incorporan Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay y la agrupación regional CARICOM. Posteriormente se sumaron los países centroamericanos, incluyendo Belice y Guyana, Haití, Cuba, Surinam y Jamaica. Para un excelente análisis de los antecedentes de la crisis centroamericana, ver Bologna (1977); para una explicación detallada de su desarrollo durante los años 80 consultar Vilas (1993).

<sup>73</sup> De acuerdo a Vacchino (1987: 32) “los gobiernos latinoamericanos reconocieron gradualmente la importancia creciente de la economía y el mercado latinoamericanos en sus estrategias y políticas económicas. Se debe admitir, en este sentido, que fueron ejes vertebrales de actuación, por una parte, la paulatina democratización del continente, que fue galvanizando las posiciones en torno de un polo autonomista y, por la otra, la necesidad de enfrentar los grandes obstáculos que encontraban los países de la región en su intento de negociar su pesada deuda externa y hacer frente al proteccionismo de los países centrales”.

<sup>74</sup> Existen diversos trabajos que analizan el agotamiento y las fallas del modelo ISI. Desde una perspectiva regional y comparada, consultar a Fajnzilber (1984).

industrialización por sustitución de importaciones (ISI) se traducirá en su completa reformulación.

### ***2.3-La integración Argentina-Brasil durante los años 80***

Los acuerdos de integración entre Argentina y Brasil de los años 80 se inscribieron en el marco de la ALADI, en función de la ya comentada flexibilidad de esta organización. Hasta entonces, las relaciones bilaterales entre ambos países se habían caracterizado - con escasas excepciones<sup>75</sup> por el conflicto y la competencia, por lo cual constituyeron en sí mismos una novedad de consecuencias geopolíticas relevantes a nivel regional<sup>76</sup>. En este sentido, durante los años 80 la relativa simetría entre los procesos políticos<sup>77</sup> y económicos<sup>78</sup> que presentaron ambos estados facilitó la creación de un espacio de diálogo y consultas.

Bajo los gobiernos de Raúl Alfonsín (UCR) y José Sarney (PMDB), el puntapié inicial del proceso integracionista fue la firma de la “Declaración de Iguazú” (1985) que planteaba novedosas formas de cooperación y la voluntad política de ambos estados de fundar sobre nuevas bases las relaciones bilaterales. Al año siguiente se firmaron el “Acta para la Integración Argentino-Brasileña” (1986) donde se acordó instaurar el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), y el “Acta de Amistad Argentino-Brasileña. Democracia, Paz y Desarrollo” que ratificó la voluntad de

---

<sup>75</sup> En particular, los Acuerdos de Uruguayana (1961). Éstos establecían por una parte un sistema permanente de consulta e informaciones, defendiendo una mayor integración entre la Argentina y Brasil en diversos campos; por otro, se buscaba el accionar común de ambos países en la solución de los problemas internacionales. A finales de la década de los 70 los gobiernos militares de Argentina y Brasil, junto con Paraguay, también alcanzaron un histórico acuerdo en torno al uso de los recursos hidroeléctricos de la Cuenca del Plata (Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú) que insinuaron el giro en las relaciones entre ambos países a partir de la recuperación de la democracia en los años 80. De igual manera, es importante resaltar el apoyo diplomático de Brasil durante la Guerra de Malvinas (1982) a la posición argentina, aún cuando no estuviese de acuerdo con la acción armada (Russell y Tokatlian, 2003).

<sup>76</sup> Al respecto, Gullo (2005: 111) parafraseando al ex Presidente argentino, Juan Domingo Perón sostiene que “la unidad de América Latina sólo podía comenzar como unidad de América del Sur y (...) la unidad de América del Sur sólo podía estructurarse desde la unidad argentino-brasileña”.

<sup>77</sup> En efecto, mientras que Argentina celebró sus primeras elecciones democráticas luego de la dictadura militar en el año 1983 -asumiendo el gobierno el candidato electo en diciembre de ese mismo año-, Brasil concluyó el traspaso del gobierno militar al gobierno civil electo entre enero y marzo de 1985. Los dos primeros presidentes democráticos (Raúl Alfonsín por Argentina y José Sarney por Brasil) finalizaron sus mandatos en el año 1989. Cabe mencionar que José Sarney era el vicepresidente de la fórmula electa, pero debió asumir la presidencia al fallecer el candidato presidencial, Tancredo Neves.

<sup>78</sup> La crisis de la deuda generó respuestas económicas similares en ambos países: la formulación y puesta en práctica de planes económicos heterodoxos que implicaron el cambio en el signo monetario para lograr la estabilidad cambiaria y el control de la inflación (Plan Austral en Argentina y Plan Cruzado en Brasil). En ambos casos y luego de un comienzo auspicioso, los planes no cumplieron con sus objetivos, por lo cual debieron ser reformulados (Plan Primavera en Argentina y Plan Cruzado II, Plan Bresser y Plan Verano en Brasil). Ante un nuevo fracaso, ambos países experimentaron serias crisis hiperinflacionarias (Argentina en los años 1988-1989 y nuevamente en 1991, Brasil en los años 1989 y 1990) que habilitaron la implementación de reformas neoliberales en los inicios de la década de los 90.

cooperación e integración bilateral. Estos acuerdos posibilitaron la firma posterior de casi treinta Protocolos que determinaron las formas de desgravación comercial recíproca, además de los acuerdos sectoriales. Pocos años después se firmó el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil” (1988) que estableció un cronograma de integración bilateral para la conformación de un mercado común en el plazo de diez años<sup>79</sup>.

Los esfuerzos de integración argentino-brasileños se inscribieron en el horizonte definido por las transiciones a la democracia y la crisis de la deuda. En este marco, el escenario fue especialmente favorable para establecer entre ambos países una alianza con fuertes contenidos políticos: preservar y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno, quitando protagonismo al actor militar a nivel doméstico; contribuir a impulsar la solidaridad y la integración latinoamericana, y desarrollar una presencia política y económica de mayor peso en la escena mundial.

En términos económicos, durante los años 80 el PICE fue el instrumento principal sobre el que se establecieron las bases para una estrategia cooperativa bilateral de crecimiento y modernización de las respectivas economías. Retomando algunos de los principios históricos que habían estructurado tanto a la ALALC como a la ALADI, el programa de integración se basó en la *gradualidad* sostenida en negociaciones y revisiones anuales de los avances del proceso; el respeto a las *asimetrías* con el objetivo de evitar la especialización de las economías en sectores específicos; y el *equilibrio* en los intercambios comerciales, de manera de favorecer y no perjudicar el desarrollo de los sectores considerados como estratégicos. En términos sectoriales el objetivo principal se vinculaba con estimular el desarrollo industrial, particularmente de los sectores productores de bienes de capital, facilitando la integración intrasectorial entre ambos países<sup>80</sup>.

En términos institucionales el proceso fue encauzado, al menos hasta el Tratado de 1988, mediante la intervención directa de los Ejecutivos<sup>81</sup>, sentando un importante

---

<sup>79</sup> Luego de los respectivos recambios presidenciales, en 1990 se firmó una nueva Acta de Buenos Aires (1990) donde se redujo el plazo a cinco años. Ese mismo año también se aprobó el ingreso de Uruguay y Paraguay, que fue formalmente refrendado al año siguiente con la firma del Tratado de Asunción, que dio origen al MERCOSUR.

<sup>80</sup> En estrecha vinculación, la meta principal del programa era precisamente “la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados, y la armonización progresiva de políticas económicas” (Acta para la Integración Argentina-Brasileña, 1986).

<sup>81</sup> Este Tratado también contempló la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración con representantes de los respectivos Poderes Legislativos, capacidades consultivas y acceso a los proyectos de acuerdos específicos antes de su sanción formal.

precedente para lo que posteriormente será denominado como *diplomacia presidencial*<sup>82</sup>. De acuerdo a Tomassini (1991) el diálogo y entendimiento directo e informal de los más altos niveles de gobierno (presidentes y ministros) facilitaron el establecimiento de compromisos creíbles al dar cuenta de la voluntad política que acompañaba al proceso<sup>83</sup>. Sin embargo, el compromiso personal de los gobiernos sin el desarrollo simultáneo de fuertes basamentos institucionales tornó vulnerable y dependiente de los cambios políticos internos tanto a la dirección como a los contenidos concretos de la integración, aspecto particularmente importante hacia finales de la década.

Tanto el PICE como el Tratado de 1988 respondieron a la *lógica cepalina* de la integración regional: el desarrollo industrial como pilar del desarrollo económico; la integración como instrumento para ampliar mercados, facilitar la creación de economías de escala, utilizar más eficazmente los escasos capitales disponibles y potenciar la capacidad negociadora a nivel internacional. En este marco, la integración bilateral tuvo resultados ambiguos. En clave política, no cabe duda de que fue un éxito, ya que sentó las bases para una estrecha relación entre ambos países (a los que se sumaron pronto Paraguay y Uruguay) que continuó profundizándose hasta la actualidad. En clave económica, en cambio, no fue tan beneficioso como se esperaba, en particular por la incidencia de variables económicas domésticas<sup>84</sup> y por la presencia de fuertes asimetrías entre ambos países<sup>85</sup>.

El proceso de integración argentino-brasileño se redefinió hacia finales de la década de los 80 y principios de los años 90 dando lugar al MERCOSUR. Sin embargo, el MERCOSUR se inspiró y sustentó en ideas diferentes a las impulsadas por la CEPAL.

---

<sup>82</sup> “Entendida como la interacción directa, por presencia física o por otros medios, entre los jefes de Estado y de Gobierno de naciones soberanas” (Peña, 2005a).

<sup>83</sup> Por otro lado, se buscó comprometer activamente a los actores empresariales internos, de manera de asegurar la instrumentación eficaz de los acuerdos. Se creó así una Comisión de Ejecución del Programa, integrada por funcionarios gubernamentales de alto rango y con participación de empresarios argentinos y brasileños.

<sup>84</sup> En particular las crisis hiperinflacionarias que sufrieron ambos países entre finales de los años 80 y principios de los años 90.

<sup>85</sup> Así, ambos países partían de diferentes situaciones en lo que respecta a sus respectivos sectores industriales. En Brasil y “a partir de una estrategia deliberada de sustitución de importaciones con políticas que protegieron un mercado interno de gran tamaño absoluto (...) se [erigió] una industria de amplio espectro que en el presente decenio [la década de los 80] ha tenido un desempeño exportador muy dinámico (...) sus niveles de productividad están cercanos a los estándares internacionales (Porta y Fontanals, 1989: 15). En el caso argentino, en cambio, “las políticas de apertura indiscriminada y de ajuste recesivo que se sucedieron desde mediados de la década de 1970 favorecieron el estancamiento generalizado, fuertes caídas en el nivel de actividad y producción en la mayoría de las ramas, desaparición de empresas y el debilitamiento de la capacidad fabril y tecnológica erigida desde la postguerra” (Porta y Fontanals, 1989: 15).

Constituyó, en ese sentido, un importante punto de ruptura en relación con el modelo integracionista hasta entonces vigente. Antes de avanzar sobre este punto, que abordamos en los próximos apartados, cabe detenernos en una reflexión sobre la integración latinoamericana previa al MERCOSUR desde los aportes teóricos del neofuncionalismo.

### **3-El modelo cepalino y los aportes del neofuncionalismo**

Como dejamos entrever a lo largo del desarrollo de los puntos anteriores, es importante diferenciar entre el “modelo cepalino”, es decir, entre el conjunto de desarrollos teóricos y propuestas de políticas en torno a la integración latinoamericana elaboradas desde la CEPAL, y los procesos de integración efectivamente puestos en marcha. En este sentido, tanto la ALALC y la ALADI como la integración argentino-brasileña de los años 80 se inspiraron en este modelo. Sin embargo, en la instrumentación de estos acuerdos se renunció a principios claves desarrollados en la CEPAL, entre ellos: la planificación industrial conjunta, que permitiera ganancias relativas en términos de especialización y economías de escala; la adopción de acciones políticas concretas y activas que facilitaran atender a las diferencias de desarrollo entre los países del área; la creación de instituciones con capacidad de planificar y tomar decisiones en términos de un proyecto común de desarrollo, en función de los problemas estructurales de inserción internacional y a nivel de las economías de cada Estado parte.

De igual manera, es relevante tener en cuenta la factibilidad de este modelo en relación a la situación histórica que atravesaba la región al momento de ser formulado por la CEPAL. Es en este sentido que los aportes del neofuncionalismo pueden ser de utilidad para identificar algunas características estructurales que presentaba la región que debilitaron o directamente bloquearon el impulso integracionista. En los siguientes dos apartados damos cuenta de algunos de estos aportes considerando tanto las contribuciones de la CEPAL como el desarrollo histórico de los proyectos de integración

#### ***3.1.-La integración regional en los años 60 y 70***

Cabe recordar que mientras se iniciaba la experiencia de la ALALC en América Latina, seis países de Europa<sup>86</sup> estaban avanzando en la profundización del proceso de

---

<sup>86</sup> Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

integración iniciado pocos años antes<sup>87</sup>. El aparente éxito de esta iniciativa incentivó la elaboración de propuestas teóricas capaces de ofrecer explicaciones comprensivas que dieran cuenta de los factores que coadyuvaban a favor de la integración. Emerge así el *neofuncionalismo*<sup>88</sup>, como propuesta teórica y prescriptiva en el marco de las teorías de la integración regional. Si bien el neofuncionalismo circunscribió su teoría al caso europeo, caracterizado por un conjunto de factores difícilmente repetibles en otros espacios, la simultaneidad con el proceso latinoamericano motivó a algunos de sus principales referentes teóricos a elaborar análisis que incorporaran elementos susceptibles de ser abordados comparativamente. Así, el considerado “padre fundador” del neofuncionalismo, Ernest Haas, desarrolló reflexiones sobre la experiencia de la ALALC en varios trabajos vinculándolas con su teoría, particularmente en los años 1966 y 1972.

En este sentido, para Haas (1966: 9) “aún cuando no podemos trasponer tal cual y sin enmiendas a América Latina procesos y bloqueos descubiertos en Europa, podemos, sí, especificar las condiciones que en América Latina pueden suministrar otros medios para lograr mayor unidad”. De acuerdo a lo que sostenía en ese entonces<sup>89</sup>, se podía plantear la noción de “equivalentes funcionales”, es decir, “elementos [en América Latina] que puedan realizar para la integración regional las funciones desempeñadas en Europa por las burocracias nacionales, los grupos pragmáticos de intereses, el gobierno parlamentario y la tecnocracia supranacional [y evaluar si] la doctrina de la unidad económica regional, cuya propagandista es la CEPAL, constituye el equivalente de la idea europea”.

De forma simultánea, Haas (1966: 14) planteaba lo que a su criterio constituía el pilar del proceso integracionista europeo: “una homogeneidad generalizada entre los países de Europa Occidental en muchos planos de la vida social”, sistematizándolas, en

---

<sup>87</sup> El proceso de integración europea dio un paso decisivo con la firma del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en el año 1952. Pocos años después (1957), se firmaron los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o Euratom). Al momento en que entraba en vigencia el Tratado de Montevideo, el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega solicitaban el ingreso a las “Comunidades Europeas”. Mientras que la admisión del Reino Unido sería denegado por la oposición de Francia, Noruega abandonaría el intento por la negativa de su propia población.

<sup>88</sup> El prefijo “neo” da cuenta de que esta corriente emerge como profundización de algunos aspectos y como revisión completa de otros elaborados por el funcionalismo en el período previo a la 2da. Guerra Mundial.

<sup>89</sup> En un artículo posterior, que retomamos en el próximo apartado, el autor abandona este concepto: “Debemos desalentar la tendencia a agregar variables falsas cuando las variables standards, aparentemente, no proporcionan la explicación. Esto significa que debemos dejar de hablar de “equivalentes funcionales”, “catalizadores”, “federalizadores”, “compulsión”, “altas políticas” y animales míticos similares” (Haas, 1972: 118).

términos teóricos en tres: a) *una estructura social pluralista*, con movilidad social ascendente, que facilitaba la conformación de organizaciones civiles y políticas similares en todos los países; b) *“la semejanza de los sentimientos y expectativas que experimentaban los principales grupos dirigentes”* (Haas, 1966: 15, las cursivas son nuestras) y; c) la *burocratización en la adopción de decisiones*, reflejo de la “alta eficiencia profesional y un cierto estilo perentorio en la autoridad de las decisiones administrativas” (Haas, 1966: 15).

En la misma línea, Haas (1966: 17) sostenía que el impulso fundamental para integrarse provenía, en el caso europeo, de “objetivos económicos convergentes, imbricados en la vida burocrática, pluralista e industrial de la Europa moderna”. Desde su perspectiva, “quienes hicieron avanzar el movimiento fueron el técnico economista, el planificador, el industrial innovador y el sindicalista, no el político, el erudito, el poeta o el escritor”, dando cuenta así de la primacía otorgada a “las decisiones económicas graduales sobre las elecciones políticas cruciales” (Haas, 1966: 23). La propia evolución del proceso europeo<sup>90</sup>, sin embargo, lo llevó pronto a revalorizar el rol de la “alta política” y la importancia de los liderazgos. Así, y sin dejar de lado la centralidad de la lógica funcional, en sus análisis proponía avanzar de forma incremental, dejando en manos de tecnócratas las decisiones “técnicas”, evitando los conflictos ideológicos tajantes a nivel de partidos políticos y de grupos de interés y estimulando la conformación de grupos sociales a nivel nacional y regional “capaces de agruparse permanentemente y reagruparse en coaliciones siempre cambiantes” (Haas, 1966: 27).

Desde el marco teórico delineado por el neofuncionalismo es claro que la integración latinoamericana tenía un futuro incierto. Por un lado, si bien los países de América Latina compartían cierta uniformidad lingüística, religiosa y cultural, se caracterizaban precisamente por su heterogeneidad en términos de su estructura económica y social<sup>91</sup>. Las diferencias al interior de la región quedaban disimuladas cuando se advertían los comunes lazos de dependencia con los países centrales industrializados pero eran evidentes en las mesas de negociaciones de los acuerdos regionales de integración. En

---

<sup>90</sup> En particular, lo que se denominó como “crisis de la silla vacía”, un enfrentamiento entre la Comisión de la por entonces Comunidad Económica Europea y el Presidente francés Charles De Gaulle en torno al financiamiento de la Política Agraria Común y del propio proceso de integración. Francia decidió retirarse del Consejo hasta que se aceptasen sus reclamaciones. La crisis se resolvió con el “Compromiso de Luxemburgo”, que aceptaba el derecho de un Estado a vetar una decisión que consideraba que afectaría sus intereses nacionales. El rol que ocupó en ese conflicto Charles De Gaulle obligó a considerar la relevancia de los liderazgos políticos de base nacional a la hora de explicar el desarrollo de un proceso integracionista.

<sup>91</sup> Al respecto, Haas (1966: 31) planteaba “América Latina sólo está unida por la lengua y la religión”.



este sentido, la CEPAL intentó contemplar esa diversidad en su teoría y en sus propuestas de políticas mediante la categorización de los países en función del grado de desarrollo alcanzado. Aún así, estos esfuerzos resultaron insuficientes para subsumir en un único proyecto regional los diversos intereses nacionales de Estados muy diferentes entre sí. Los grupos sociales y partidos políticos al interior de cada Estado, además, no ocupaban posiciones homólogas ni sostenían los mismos intereses que sus pares de otros Estados de la región, dado que su conformación como tales estaba estrechamente ligada a las particularidades de su respectivo marco nacional.

Por otro lado, y a diferencia del caso europeo, los países latinoamericanos habían mantenido históricamente escasas relaciones entre sí<sup>92</sup>, incluyendo los intercambios comerciales, que tradicionalmente se habían orientado hacia los países industrializados de Europa y Norteamérica. En la medida en que avanzaron en la industrialización, el proceso de desarrollo se orientó a sus respectivos mercados nacionales, estableciendo altas barreras al intercambio comercial<sup>93</sup>. Los postulados de la CEPAL suponían que los acuerdos regionales permitirían la profundización de la industrialización, pero en un marco regional, lo que implicaba afectar los intereses de aquellos sectores sociales amparados por la protección estatal. De este modo, el compromiso con la integración se supeditó al desarrollo industrial *nacional*.

En sus reflexiones sobre el caso latinoamericano, Haas advirtió esta particularidad, vinculándola con el desarrollo o consolidación (de acuerdo al caso) de una fuerte conciencia nacional en los estados de la región: “no es imposible que un cambio en la situación y la conciencia nacional en Argentina, Chile o Brasil traiga aparejado un mayor énfasis en el camino nacional hacia la industrialización y la modernización, con el sacrificio, de paso, de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio” (Haas, 1966: 30). Por último, el factor político también era un elemento diferenciador con el caso europeo: no sólo en términos de lo que Haas (1966: 31) denominaba “supremacía de la política sobre la economía dentro del estilo latinoamericano de adopción de decisiones”<sup>94</sup> sino también en el sentido más común de la caracterización de los regímenes políticos latinoamericanos. En este sentido, los análisis de la CEPAL

---

<sup>92</sup> Al respecto consultar a Ferrer (1999) y Halperín Donghi (1998), entre otros.

<sup>93</sup> En los términos de Fajnzylber (1984: 143) “Una característica del patrón de industrialización de América Latina es la elevada protección que ha amparado al crecimiento industrial (...) la protección amparaba una reproducción indiscriminada pero a escala pequeña, de la industria de los países avanzados”.

<sup>94</sup> Que en función de los presupuestos del neofuncionalismo implicaba la imposibilidad de “despolitizar” la integración, es decir, de separar las decisiones “técnicas” de las decisiones políticas.

probablemente subestimaron la importancia de los obstáculos derivados del carácter de tales regímenes en los proyectos integracionistas. Por un lado, porque la inestabilidad política fue un factor que impactó decisivamente en el devenir de la integración regional, al impedir sostener en un mismo sentido las decisiones y compromisos políticos oportunamente tomados por las dirigencias gubernamentales. Por otro, porque la recurrencia de golpes de estado y la permanencia de extensas dictaduras a cargo del gobierno de gran parte de los países de la región menoscabaron los esfuerzos a favor de la integración al menos en dos sentidos: *en primer lugar*, dificultando las relaciones intraestatales latinoamericanas, en particular en términos del desarrollo de vínculos de confianza mutua; *en segundo lugar*, porque el carácter represivo de estos regímenes a nivel interno actuó a favor de la desarticulación de las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos, lo que a su vez dificultó el establecimiento de relaciones estables entre grupos y organizaciones civiles y políticas a nivel regional.

### ***3.2.-La integración regional en los años 80 y los límites del modelo cepalino***

Al momento en que los estados latinoamericanos firmaron el Tratado de Montevideo de 1980 el neofuncionalismo ya no era considerado la teoría con mayor capacidad explicativa dentro del campo de las teorías de la integración regional. Las dificultades que enfrentaba su principal referente empírico -el proceso europeo- sumido en una virtual parálisis<sup>95</sup>, junto con los ataques provenientes de otros marcos teóricos<sup>96</sup> habían debilitado su prestigio en el campo académico. Sin embargo, algunos años antes Hass (1972) había publicado un trabajo sistematizando los avances obtenidos en relación a

---

<sup>95</sup> Durante la década de los 70 y la primera mitad de los años 80, las Comunidades Europeas experimentaron tres ampliaciones (El Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1972; Grecia en 1979 y Portugal y España en 1985) pero “no se había profundizado ni fortalecido la integración. Las instituciones de los años cincuenta no habían experimentado transformaciones (salvo el Parlamento Europeo, aunque todavía de forma muy insuficiente) ni sus competencias se habían modificado, a pesar de los nuevos problemas que aquejaban a la sociedad desde los años setenta” (Mangas Martín y Liñan Noguera; 1996: 21).

<sup>96</sup> La críticas más incisivas fueron desarrolladas por Hoffmann (1982) y se concentraron en tres puntos: 1- que la integración europea no iba a conducir, como planteaba el neofuncionalismo, a un nuevo tipo de entidad política donde los estados dejaran de ser el centro del sistema, dado el fuerte poder de control que éstos se seguían reservando para sí; simultáneamente, descartó por errónea la presuposición de “transferencia de lealtades” desde los Estados a las instituciones comunitarias; 2- que el neofuncionalismo se equivocaba al no tener en cuenta la división entre temas de “alta” y “baja” política. En los temas de alta política, relacionados con la seguridad de los Estados y la Política Exterior no se habían creado (y, previsiblemente, no se crearían) instituciones comunes de coordinación y cooperación; la integración se verificaba sobre todo en los temas de baja política, relacionados con la economía, donde la interdependencia favorecía la cooperación; además, no había “derrame” de los temas de baja política en relación a los temas de alta política y; 3- la falta de atención del neofuncionalismo al contexto internacional, que condicionaba los avances del proceso de integración. Estas críticas contribuyeron a la consolidación de una explicación alternativa: la proporcionada por el intergubernamentalismo.

los estudios sobre integración regional considerando los aportes de otras teorías -y en particular los acuerdos y desacuerdos con lo postulado por el neofuncionalismo- que es relevante retomar en este contexto en función de las sugerencias que formula a la hora de evaluar los procesos de integración latinoamericanos de la década de los 80 considerados en este capítulo<sup>97</sup>.

En este sentido, Haas (1972) recupera algunas generalizaciones empíricas obtenidas mediante diversas perspectivas teóricas. Entre éstas, nos interesa destacar aquellas referidas tanto a las relaciones entre los Estados que forman parte de un mismo proceso de integración como a los vínculos entre el bloque integrado y el contexto externo (el sistema internacional en el que éste se inserta). Así, Haas (1972: 95) planteaba que “los miembros de los agrupamientos regionales se perciben a sí mismos como crecientemente interdependientes al aumentar el volumen y la tasa de transacciones entre ellos (...) [por otro lado] los actores evaluarán la interdependencia como negativa si sienten que sus colegas regionales se benefician más que ellos”.

Cabe recordar en este marco las escasas relaciones económico-comerciales entre los países latinoamericanos tanto al momento de firmar el Tratado que dio origen a la ALALC<sup>98</sup> como veinte años después, cuando nace la ALADI<sup>99</sup>. De igual manera, la integración argentina-brasileña partió de un nivel inusualmente bajo de comercio bilateral<sup>100</sup>. Por añadidura, pocos años después de la puesta en marcha de la ALADI la crisis de la deuda redujo el intercambio comercial intrarregional, como ya mencionamos en apartados anteriores<sup>101</sup>. En relación con la evaluación de la interdependencia, cabe considerarla en relación con otra de las generalizaciones postuladas por Haas (1972: 96) “el tamaño relativo de los estados miembros en un agrupamiento regional no es un buen

---

<sup>97</sup> El trabajo es interesante también en términos de un análisis metateórico del neofuncionalismo, ya que da cuenta de cómo paulatinamente la teoría se fue reformulando en función tanto de las críticas recibidas como de los hallazgos obtenidos mediante su contrastación con la evidencia empírica.

<sup>98</sup> En 1962 sólo el 7,6% de las exportaciones de los miembros de la ALALC eran intrarregionales. En 1969 ese porcentaje apenas había alcanzado el 10,4% (Helmut, 1975).

<sup>99</sup> A nivel regional las exportaciones intra-ALADI alcanzaban el 20% del comercio total de los 11 miembros en 1980, pero ese porcentaje escondía diferencias muy significativas entre los países: desde un mínimo del 3,8% de las exportaciones mexicanas hasta un máximo del 52,3% de las exportaciones de Paraguay (Estay Reyno, 2000). De acuerdo a la importancia del mercado regional, los miembros de la ALADI se podían agrupar en tres conjuntos: Paraguay (52,3) y Uruguay (36,5) dirigían un tercio o más de sus exportaciones a la ALADI; Bolivia (27,9%), Chile (22,7%) Argentina (20,3%) Colombia (15%), Ecuador (12%), Brasil (11,6%) y Perú (10,7%) del 10 al 30% de sus exportaciones totales; y México (3,8%) y Venezuela (6,4%) menos del 10% (Estay Reyno, 2000).

<sup>100</sup> En 1986 Argentina exportaba a Brasil bienes de capital por un valor de sólo 17,7 millones de dólares e importaba de ese destino 51,4 millones (Porta y Fontanals, 1989).

<sup>101</sup> En 1980 las importaciones intra-esquema alcanzaban la suma de 10.529 millones de dólares; cinco años después el monto se había reducido a 7.533 millones (un descenso del 28,4%). Recién en 1989 se volvió a superar el monto de inicios de la década (Estay Reyno, 2000).

vaticinio general del éxito de la integración. La desigualdad puede alterar la integración en alguna tarea económica o militar si el 'área central' (*core aerea*) puede proveer beneficios especiales. La desigualdad ciertamente obstaculizará la integración cuando tales beneficios no se provean”. Es interesante constatar que Haas menciona como ejemplo de esta última situación a los casos de Argentina, Brasil y México en la ALALC. En otros términos, el “área central” en términos de población, recursos y desarrollo de la estructura productiva no estuvo en condiciones o no dispuso de la voluntad política para proveer ciertos beneficios a favor de los países menos desarrollados. En estrecha vinculación, el “área central” era la más beneficiada por un acuerdo limitado a la liberalización comercial (en el caso de la ALALC) o a compromisos flexibles y sin obligaciones específicas (ALADI). En los años 80, además, la crisis de la deuda afectó proporcionalmente en mayor medida a los tres países mencionados, lo que disminuyó su capacidad de proveer tales beneficios, en el hipotético caso de que estuvieran dispuestos a concederlos<sup>102</sup>.

En relación con los vínculos entre el bloque de Estados que se integra y el contexto externo, sólo mencionamos dos afirmaciones de Haas (1972). La primera da cuenta de uno de las principales fuerzas impulsoras de la integración en América Latina: “las percepciones de ser víctimas del sistema global tienden a estimular la integración como 'una forma de salir de abajo'” (Haas, 1972: 103). La segunda consideramos que proporciona algunas claves para dar cuenta de los límites del modelo cepalino de integración “el entorno internacional puede cambiar después de la iniciación del proceso [de integración] y producir un estímulo favorable (o desfavorable) a la continuación de la integración”. En esta línea, el cambio en las condiciones sistémicas que se produce a partir de mediados de los años 70 afecta profundamente al proceso de industrialización por sustitución de importaciones sostenido por la mayoría de los países latinoamericanos; el modelo cepalino estaba íntimamente asociado a éste y ofrecía respuestas parciales a algunos de los obstáculos que frenaban su profundización. Cuando en los años 80 se desata la crisis de la deuda, los países del área emprendieron importantes modificaciones en los proyectos de desarrollo y, a corto plazo, encararon

---

<sup>102</sup> En la misma línea Haas proporciona una serie de generalizaciones limitadas a las que él denomina “naciones de desarrollo tardío”, entre las que incluye a las naciones latinoamericanas. Entre éstas cabe destacar a dos: 1-“Los países que poseen una débil integración interna son compañeros de escaso valor en un proceso de integración regional, debido a que los líderes rechazan un deterioro ulterior de su control interno” y 2-“Los países que consideran que sus dimensiones y recursos les proporcionan cierta independencia de sus compañeros regionales poseen escaso interés en la integración regional. Por lo tanto, en estas condiciones específicas, las diferencias de dimensión y poder inhiben la integración” (Haas, 1972: 101).

una importante reestructuración inspirada en el neoliberalismo. A nivel de la integración regional, el abandono de la industrialización debilitó el apoyo y compromiso con los proyectos integracionistas en los términos formulados y defendidos hasta entonces por la CEPAL.

#### **4.-Conclusiones**

A lo largo del presente capítulo intentamos caracterizar algunos de los aspectos más relevantes de la historia latinoamericana previa al MERCOSUR en el campo de la integración. Así, abordamos lo que denominamos “modelo cepalino”, una construcción analítica a cargo de la CEPAL que orientó y enmarcó los principales procesos integracionistas de la región. Este “modelo” se desarrolló en sintonía con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones e intentó dar respuesta a algunos de los problemas más acuciantes que tal proceso generaba.

En un segundo momento dimos cuenta de tres de los procesos de integración: la ALALC, la ALADI y la integración argentino-brasileña, señalado sus características, sus limitaciones y sus vinculaciones con el modelo cepalino. Así, la ALADI, aunque heredera directa de las reflexiones cepalinas, no avanzó en algunos de los aspectos centrales delineados por esta organización referidos a la conformación de un mercado común. La ALADI, por su parte, aunque inspirada también en el estructuralismo cepalino es una experiencia mucho menos ambiciosa, destinada en todo caso a otorgar un marco formal regional a los avances parciales bilaterales o entre grupos de países. La integración argentino-brasileña, por último, fue quizás la experiencia más avanzada y más cercana a los lineamientos originales de la CEPAL, pero se enfrentó a un contexto adverso y al agotamiento del modelo de desarrollo centrado en la ISI.

Por último, sumamos los aportes del neofuncionalismo “histórico” con el objetivo de evaluar el desarrollo de la integración latinoamericana y obtener así algunos elementos de análisis susceptibles de considerar para nuestro propio caso de estudio.

En este marco, las reflexiones de Haas (1966, 1972) fueron particularmente útiles para identificar algunas de las limitaciones estructurales que enfrentaron los intentos integracionistas previos al MERCOSUR. Así, el escaso nivel de interdependencia entre los países latinoamericanos, la heterogeneidad interna de la región (entre países y entre grupos sociales) y el contexto externo como factor dinamizador o limitante de la integración constituyen un primer conjunto de elementos que necesariamente deben tenerse en cuenta a la hora de explicar el fracaso de las iniciativas integracionistas. A

este grupo puede sumarse el rol de los estados más desarrollados y con mayores recursos como proveedores de beneficios; tal como plantea Haas (1972) esa función no pudo o no quiso ser cumplida por ninguno de los tres países de mayor desarrollo económico relativo de la región, Argentina, Brasil y México.

De igual manera, la inestabilidad política; las dificultades de conformar grupos regionales entre actores de la sociedad civil a favor de la integración en contextos represivos como los de las décadas de los 60 y 70; el impacto de la crisis de la deuda sobre las economías de los estados miembros; la politización de la integración; proporcionan pistas adicionales para indagar en las razones por las cuales el MERCOSUR, aunque con dificultades, sí ha logrado durante los años 90 avanzar más allá que cualquier otro proceso previo.

Por último, aunque no por eso menos importante, cabe destacar que el abandono del proceso ISI entre mediados de los años 70 y la década de los 80 *desarticuló el “modelo cepalino”, que había fundado su legitimidad en el marco de un modelo de desarrollo basado en la industria, el rol activo del Estado y la conquista de espacios autonómicos en el escenario internacional.*

En el capítulo siguiente abordamos la historia del MERCOSUR dando cuenta detenidamente de su contexto de emergencia, señalando las diferencias con los intentos previos y, especialmente, analizando el nuevo “modelo” de integración que sustentó inicialmente sus avances.

## Capítulo II

### *Regionalismo Abierto y MERCOSUR en el período 1991-2006*

#### **1.-Introducción**

Como ya mencionamos en la introducción general, el MERCOSUR nació a partir de la firma del Tratado de Asunción (TA) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991. El Tratado se inscribió en el marco del proceso de integración y cooperación entre los dos primeros países, al que se sumaron Uruguay y Paraguay<sup>103</sup>. Sin embargo, el TA implicó un importante punto de ruptura en relación con las iniciativas previas de integración, en estrecha vinculación con los cambios en el contexto internacional y con la asunción de nuevos gobiernos con otras orientaciones políticas. En este sentido, la estructura institucional, los mecanismos de toma de decisiones, el énfasis en las dimensiones comerciales del proceso dan cuenta de que el TA traduce un modelo de integración de características diferentes al del “modelo cepalino”.

En este marco, en el presente capítulo abordamos en primer lugar los orígenes del proceso mercosureño, atendiendo a los contextos nacionales, regional e internacional en los que se gestó el Tratado. En segundo lugar, damos cuenta del modelo de integración que define al MERCOSUR, señalando sus particularidades. En tercer lugar exponemos de forma genérica el desarrollo del MERCOSUR, identificando las distintas etapas por las que atravesó el proceso<sup>104</sup>. Por último, cerramos el capítulo con una serie de conclusiones, indicando en particular los cambios que empezó a experimentar el MERCOSUR a partir del año 2003.

#### **2.-Los orígenes del MERCOSUR: el contexto**

El TA fue firmado por cuatro líderes políticos que se encontraban en los primeros años de sus respectivos mandatos presidenciales. Con diferencias derivadas de las

---

<sup>103</sup> Uruguay se incorporó mediante la firma del Acta de Alvorada en abril de 1988, si bien Argentina y Brasil continuaron con sus negociaciones bilaterales. Dos años después, en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile se aprobó el ingreso tanto de Uruguay como de Paraguay mientras que Chile se mantuvo como observador.

<sup>104</sup> En este sentido se estableció una periodización tentativa que permite identificar distintos subperíodos: 1991-1994; 1995-2002 y 2003-2006. Los primeros años del MERCOSUR -desde la firma del TA a la firma del POP- son comúnmente caracterizados como “de transición”, denominación que descansa en la propia letra del TA. El segundo subperíodo comprende tanto los años de auge como de crisis de un modelo específico de integración, que explicamos a lo largo del capítulo. Por último, el tercer subperíodo permite analizar ciertas modificaciones a nivel de la dinámica regional y de la institucionalidad mercosureña, identificando los elementos de continuidad y de cambio en relación con los períodos precedentes.

particularidades nacionales, los cuatro iniciaron o consolidaron a nivel doméstico importantes procesos de reforma que abarcaron diversos ámbitos: desde la reformulación del rol del Estado en la esfera económica-social hasta el desmantelamiento casi absoluto de las barreras al intercambio comercial con el resto del mundo, en lo que dio en llamarse la “liberalización” de las economías.

En el caso argentino, Carlos Saúl Menem (1989-1999), miembro del Partido Justicialista, asumió la presidencia el 8 de julio de 1989 en el contexto de una inédita crisis económica<sup>105</sup>. Contrariamente a lo esperado en función de las tradicionales medidas económicas asociadas a su partido<sup>106</sup>, el nuevo gobierno orientó sus políticas en consonancia con los postulados del neoliberalismo<sup>107</sup>, iniciando un vasto proceso de reestructuración económico-social y articulando, con el paso de los años, “un nuevo modelo de acumulación cuyo eje girará en torno al mercado libre y autorregulado” (Fair, 2008:2). Hacia 1991 algunas de las más emblemáticas “reformas estructurales” estaban en marcha<sup>108</sup> pero la medida que logró consolidar el proceso de cambios implementados fue la sanción de la Ley de Convertibilidad<sup>109</sup>, aprobada apenas unos días después de la firma del TA.

El mismo año que asumía el nuevo presidente en Argentina, en Brasil ganaba la elección presidencial el candidato Fernando Collor de Melo<sup>110</sup> (1990-1992), líder del

---

<sup>105</sup> La transmisión del mando presidencial se efectuó cinco meses antes de lo previsto ante la gravedad de la crisis y la imposibilidad del gobierno saliente de encontrar mecanismos eficaces para afrontarla.

<sup>106</sup> De acuerdo a la bibliografía especializada el peronismo se había caracterizado hasta entonces por defender: “1-una estrategia de industrialización liderada por el Estado y centrada en la promoción y protección ofrecidas por éste (...), 2-políticas keynesianas o de aumento de la demanda tendientes a expandir el mercado interno; y 3-la firme adhesión al sindicalismo en su defensa de las necesidades básicas de la población” (Levitsky, 2005:34-35).

<sup>107</sup> Bell Lara (2005: 2-3) plantea que el neoliberalismo “se caracteriza por [sostener] una visión individualista, utilitarista y ahistórica de la economía y de la sociedad en su conjunto”. En este sentido, más que una doctrina estrictamente económica constituye un pensamiento “totalizador” en la medida en que de sus premisas se deriva un reordenamiento del Estado y de la sociedad en su conjunto. La aplicación del neoliberalismo en América Latina durante los años 90 estuvo estrechamente asociada a lo que se denominó “Consenso de Washington”: un documento elaborado por un funcionario del gobierno norteamericano, John Williamson, para una reunión con los funcionarios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que se llevó a cabo en Washington en 1989, que expresó el consenso en torno a una serie de reformas para las economías del tercer mundo. En ese documento se mencionaban diez propuestas para construir un sistema económico basado en la libertad de mercado. Sintéticamente, apuntaban a reducir el tamaño del Estado, devolver ámbitos de regulación al mercado y fomentar la competencia en los mercados de bienes y de capitales. Las herramientas principales eran: privatizaciones, desregulación, descentralización y apertura comercial y financiera (Cavarozzi, 1996).

<sup>108</sup> Posibilitadas por la sanción de dos leyes, que inauguraron el mandato del presidente justicialista: la Ley N° 23.696 (Ley de Reforma del Estado) y la Ley N° 23.697 (Ley de Emergencia Económica).

<sup>109</sup> A partir de esta Ley, que establecía un valor fijo para el dólar y la renovación del signo monetario (1 dólar = 1 peso) se logra la estabilización efectiva de la economía.

<sup>110</sup> La elección se realizó en dos vueltas: la primera fue llevada a cabo el 15 de noviembre de 1989 y obtuvieron los dos primeros lugares los candidatos Fernando Collor de Melo (28,52% de los votos) y



Partido Renovación Nacional (PRN), una pequeña formación de derecha. Al igual que en el caso argentino, el presidente inauguró la *primera etapa*<sup>111</sup> de la “era neoliberal” en Brasil, caracterizada por “O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações”<sup>112</sup> (Filgueras, 2009: 182). Las reformas neoliberales fueron defendidas y legitimadas “como instrumento de combate à inflação (...) ou, alternativamente, [como] instrumento de modernização e aumento da competitividade da estrutura produtiva do país”<sup>113</sup> (Filgueiras, 2009: 185). Sin embargo, en el mismo año en que se firmó el TA se iniciaron una serie de denuncias de corrupción contra el presidente que culminarían al año siguiente con su renuncia. Estos acontecimientos “retardaron” la aplicación plena del neoliberalismo en Brasil hasta mediados de los años 90, cuando asumió la presidencia Fernando Henrique Cardoso. En Uruguay, en tanto, las elecciones presidenciales también se realizaron el mismo año que para Argentina y Brasil<sup>114</sup>. Luis Alberto Lacalle (1990-1995), del Partido Nacional (PN), obtuvo la victoria, con el 38,9% de los votos. De todas formas, la particularidad del sistema electoral uruguayo de entonces<sup>115</sup> daba cuentas de que el candidato triunfante sólo había obtenido el 22,5% de los votos válidos. La debilidad del nuevo presidente lo orientará a buscar un acuerdo post-electoral con algunas de las fracciones internas de su histórico rival, el Partido Colorado (PC). El gobierno de “unidad nacional” implicó la conformación de un gabinete de “coincidencia” donde participaron inicialmente cuatro ministros del PC. Con esta base política, y tal como se puso de manifiesto en los años siguientes, el nuevo mandatario siguió lineamientos políticos homólogos a los de sus pares de Argentina y Brasil<sup>116</sup>, destrabando “las reformas

---

Luiz Inacio Lula Da Silva (PT, 16,08%); la segunda se realizó el 17 de diciembre y Fernando Collor de Melo obtuvo el 49,94% de los votos frente al 44,23% del segundo candidato.

<sup>111</sup> La destitución del presidente en 1991 “congeló” el proceso de liberalización, que vuelve a tomar impulso a partir de las presidencias de Fernando Henrique Cardoso (1994-1999 y 1999-2002).

<sup>112</sup> “Un discurso liberal radical, combinado con la apertura de la economía y el proceso de privatizaciones” (traducción propia).

<sup>113</sup> “Como instrumento de combate a la inflación (...) y, alternativamente, [como] instrumento de modernización y aumento de la competitividad de la estructura productiva del país” (traducción propia).

<sup>114</sup> Las elecciones se llevaron a cabo el 26 de noviembre de 1989.

<sup>115</sup> Hasta el año 1996 Uruguay utilizó la denominada “Ley de Lemas” o de doble voto simultáneo. El sistema habilitaba la presentación de varios candidatos por partido (sublemas). A partir de esa fecha el sistema fue dejado de lado para las elecciones presidenciales y se acotaron sus alcances. En el capítulo III retomamos este punto cuando abordamos el caso uruguayo.

<sup>116</sup> Parte de la literatura especializada insiste en afirmar que el gobierno de Lacalle profundizaría la orientación neoliberal de la política económica *ya iniciada* por el gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990). Para el Instituto Fernando Otorgués, por ejemplo, “se asiste a una profundización de la apertura externa a través de la aceleración de las rebajas arancelarias y una reformulación del papel del Estado caracterizada por el impulso a las privatizaciones, por las desregulaciones en diferentes mercados y por una notoria ausencia de una estrategia en materia de política industrial y de ciencia y tecnología (en AAVV, 1993: 31). Similar posición manifiesta Bizzozero (2002).

estructurales de carácter económico que habían sido tímidamente intentadas en el período anterior” (Arteaga, 2008: 318).

Paraguay, por último, se encontraba inmerso al momento de la firma del TA en un proceso de profundos cambios políticos, en particular a partir de las primeras elecciones pos-dictadura en el año 1989. El General Andrés Rodríguez (1989-1993), perteneciente a la Asociación Nacional Republicana (ANR) fue quien comandó la transición democrática, que se reveló compleja y contradictoria<sup>117</sup>. En términos económicos, este país también comenzó a aplicar durante estos años políticas de corte neoliberal<sup>118</sup>.

Esta esquemática revisión de los procesos político-económicos nacionales da cuenta de que los orígenes del MERCOSUR se encuentran estrechamente ligados a la aplicación de políticas de carácter neoliberal en los cuatro países firmantes del TA<sup>119</sup>. De igual manera, la consideración del proceso político paraguayo pone de manifiesto una segunda matriz: las transiciones a la democracia. Como ya comentamos en el capítulo anterior, la integración argentina-brasileña de los años 80 es inescindible de la recuperación de la democracia en ambos países en la primera mitad de la década, a los que se sumaron pronto Uruguay (1985) y más tardíamente Paraguay (1989).

Las transiciones a la democracia y el giro neoliberal de los nuevos gobiernos pueden vincularse, a su vez, con los cambios en la política exterior norteamericana favorables a la redemocratización del subcontinente latinoamericano (Busso, 1991) por un lado, y

---

<sup>117</sup> Esquemáticamente, la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) se produjo ante una conjunción de factores externos e internos entre los que ocuparon un lugar privilegiado las divisiones y enfrentamientos al interior de la Asociación Nacional Republicana, uno de los principales pilares del régimen dictatorial. Este proceso es desarrollado con mayor detalle en el capítulo VI.

<sup>118</sup> Al respecto, García Agüero (1996: 10) plantea que “Paraguay se ajustó a las relaciones económicas internacionales tomando como una de las medidas iniciales la desvalorización de la moneda paraguaya, “el guaraní”, y el régimen de cambio único, libre y fluctuante, que hizo modificar los ingresos de la exportación por el cambio controlado, esto favoreció la liberalización del mercado, la apertura económica y el proceso de recomposición y modernización del sistema en su conjunto. Este ajuste fue más notorio en los mecanismos de reinserción al mercado capitalista mundial a través de la mediación regional (...) Hacia finales de los años 80 e inicios de los 90, se intenta [además] iniciar un proceso de privatización con la conversión de cinco empresas públicas en sociedades anónimas (...) Esa liberalización conducía a la integración del Paraguay al MERCOSUR”. Diferente es la lectura que realizan Borda y Masi (2002). Para estos autores, los logros de la apertura política “no se tradujeron en la emergencia de una nueva clase política proclive a la modernización del Estado y al cambio de un modelo económico agotado” y no implicaron “la aplicación de los programas de estabilización y reforma del llamado “Consenso de Washington” (Borda y Masi, 2002: 3). Sin embargo, reconocen que las políticas económicas puestas en práctica estuvieron orientadas a la “estabilización de la economía” vía la sobrevaluación de la moneda, lo que guarda estrecha relación con los demás casos del MERCOSUR.

<sup>119</sup> La implementación de políticas neoliberales en América Latina se relaciona con procesos económicos, políticos y sociales que escapan a los objetivos de nuestro trabajo, si bien ya mencionamos algunos de ellos en el capítulo anterior. En términos de Cavarozzi la década de los 80 señala el “agotamiento de la matriz estado-céntrica”: la clausura de un modelo de desarrollo caracterizado por “la industrialización sustitutiva, la economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación moderada” (1996: 112).

con el fin de la “guerra fría” y la consolidación de los Estados Unidos como primera potencia mundial (Sztulwark, 2003), por el otro. En este sentido, el proceso que se abre luego de la caída del Muro de Berlín en 1989 da cuenta del reemplazo del *orden bipolar* que estructuró las relaciones interestatales desde la finalización de la 2da. Guerra Mundial por un “nuevo orden mundial” (Bernal Meza, 2000) comandado por los Estados Unidos. En palabras de este autor, el orden que se inaugura es el de la *globalización*, donde la economía de mercado basada en el neoliberalismo ocupa el lugar de ideología dominante (Bernal Meza, 2000: 32). Para Sztulwark (2003: 41) “el predominio de esta visión trajo aparejado las recomendaciones basadas en la liberalización como sinónimo de maximización del bienestar [convirtiéndose] de esta forma (...) en la base conceptual de los programas de estabilización y ajuste estructural” adoptados por los organismos financieros internacionales y aplicados por los países latinoamericanos desde mediados de los años 80 como salida a la crisis de la deuda.

### ***2.1.- La firma del Tratado de Asunción: motivaciones políticas***

De acuerdo a lo planteado en el apartado anterior, el MERCOSUR nace en un contexto nacional, regional e internacional específico signado por: i-los recambios políticos a nivel de cada estado parte, en el marco de las respectivas transiciones o consolidaciones democráticas; ii-la aplicación de profundas reformas estructurales de inspiración neoliberal, en vinculación con el agotamiento de un modelo de desarrollo centrado en la estado y la industrialización y; iii-la aceleración del proceso de globalización, liderado por los Estados Unidos a partir de su victoria en la “guerra fría”. Cabe mencionar, sin embargo, las particularidades de los casos nacionales que explican *la firma* del Tratado, con especial énfasis en aquellos países abordados en nuestro trabajo.

Así, *para el caso argentino*, en la literatura académica consultada existe acuerdo en considerar que la firma del TA se relacionó estrechamente tanto con la necesidad de consolidación democrática como con las reformas de mercado emprendidas por el gobierno justicialista. En este sentido, Iglesias y Escuder (2009: 11) plantean que “las élites políticas (...) consideraron [a] la integración regional como un componente táctico de la estrategia interna de consolidación democrática y [de] consolidación de las reformas económicas”<sup>120</sup>. En similar interpretación Bouzas y Fanelli (2001: 45) afirman

---

<sup>120</sup> Cabe recordar que el TA nada dice sobre el régimen político de los Estados miembros. Al respecto, el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Luis Alberto Lacalle, Gros Espiell (2000: s/n) señala que “la Democracia, -ni como condición para integrar el Mercosur ni como sistema que debe ser objeto de una protección y garantía en el marco de la organización creada por este Tratado- no está invocada ni

que en términos políticos la integración fue funcional al gobierno argentino para terminar de eliminar “las hipótesis de conflicto con países vecinos que alimentaban la legitimidad de unas fuerzas armadas sobredimensionadas en su influencia política y en su demanda de recursos públicos”. En lo que refiere a la democracia “la conformación de un bloque político regional impondría a sus miembros un costo elevado en caso de interrupción democrática” (Iglesias y Escuder, 2009: 11). En el campo económico en tanto, “el proceso de integración también pasó a ser visto como una iniciativa que podía usarse con el objetivo de consolidar las transformaciones económicas internas que deseaban llevarse a cabo” (Bouzas y Fanelli, 2001: 157).

Para *el caso uruguayo*, en cambio, los factores predominantes que explican la adscripción de este país al MERCOSUR son de carácter económico, si bien con ciertas particularidades ligadas a la situación del Uruguay en el contexto subregional. Así, Schonebohm (1994: 9) plantea que luego de la firma del Acta de Buenos Aires (1990)<sup>121</sup> “El proceso de integración entre Argentina y Brasil iba a dejar a los exportadores uruguayos sin los beneficios bilaterales otorgados [por] (...) los convenios [firmados anteriormente con ambos países]<sup>122</sup>, amenazándoles incluso con su marginación debido al arancel cero exclusivo entre ambos países. Casi el 40% de las exportaciones uruguayas estaban en juego”. En el mismo sentido, Bizzozero y Luján (1991) plantean que el incremento del intercambio comercial de Uruguay con sus vecinos desde los años 70 había aumentado el grado de vulnerabilidad del país tanto respecto a Argentina como a Brasil (ver Cuadro N° 1 en Anexo). En ambos casos, los

---

declarada ni en el Preámbulo, entre los objetivos del tratado (párrafo séptimo), ni entre los componentes necesarios del Mercado Común a conformarse”. Sin embargo, la vinculación entre integración y democracia es un aspecto presente a lo largo de toda la década de los 80 en las negociaciones entre Argentina y Brasil. En este sentido, el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986 es un claro ejemplo al plantear en sus considerandos “este programa constituye un impulso renovado para la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región” (Acta de Integración Argentino-Brasileña, 1986). A nivel del MERCOSUR, la Declaración de Las Leñas de 1992 constituye la primera expresión formal de máximo nivel donde se establece explícitamente como condición para participar en el MERCOSUR la vigencia del sistema democrático.

<sup>121</sup> Este documento constituye el primer acto formal de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil que da cuenta del giro en el modelo integracionista que hasta entonces estaban llevando a cabo ambos países. En este sentido establecía que “La columna vertebral de este proceso de conformación del Mercado Común estará dada por rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 al arancel 0 (cero) y eliminación de barreras para-arancelarias sobre la totalidad del Universo Arancelario” (Acta de Buenos Aires, Anexo I, 1990). El plazo previsto reducía a la mitad el cronograma establecido en el Tratado de 1988.

<sup>122</sup> El autor hace referencia aquí al Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) firmado entre ambos países en 1974 (una segunda versión del Convenio fue firmada en 1985) y al Protocolo de Expansión Comercial (PEC) firmado entre Uruguay y Brasil en el año 1986 (cuyos antecedentes se remontan al Tratado General de Amistad, Cooperación y Comercio y los Acuerdos de Rivera en los años 1974-75). Tanto el CAUCE como el PEC habían impulsado las relaciones comerciales bilaterales de Uruguay con Argentina y con Brasil.

autores enfatizan entonces que el interés de Uruguay por sumarse al hasta entonces exclusivo proceso argentino-brasileño se vinculó directamente con la posibilidad de perder el acceso preferencial a sus respectivos mercados. Las opciones disponibles eran escasas (como tendremos ocasión de comprobar en los debates al interior de este país en el capítulo V) y Uruguay decide incorporarse plenamente a las negociaciones formalizando una “protesta” ante los cancilleres de Argentina y Brasil el 6 de julio de 1990. Nótese sin embargo que la demanda uruguaya se realiza cinco años después del inicio del proceso de acercamiento argentino-brasileño y dos años después de la firma del “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil”<sup>123</sup>. En este sentido, Bizzozero y Luján (1991: 8) sostienen que la “ausencia de tradición integracionista”<sup>124</sup> y las dificultades que planteó una inserción alternativa [habían] dificultado una toma de decisión definitiva”. Hacia principios de la década de los 90, en cambio, Uruguay traspasó “el umbral integrativo” (Bizzozero y Luján, 1991: 9), al “producirse una convergencia entre el sistema político y sectores productivos en la presentación de demandas al gobierno para que éste tome una decisión sobre el tema”. Al respecto, dos aspectos adicionales son mencionados por la literatura, ambos vinculados a factores económicos: por un lado, el lanzamiento de la “Iniciativa para las Américas”<sup>125</sup>, que forzó una definición en torno a la inserción internacional del país; por otro, el grado de apertura relativa al mundo que ya poseía Uruguay como consecuencia de las políticas económicas aplicadas por el gobierno de Julio Sanguinetti (1985-1990). Así, “los integrantes del gobierno propensos a la definición del espacio subregional, propulsados por el propio Presidente de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores, consideraron que para Uruguay [la incorporación al MERCOSUR] era la única opción posible” (Bizzozero, 1996: 16).

<sup>123</sup> Aunque Uruguay había acompañado el proceso luego de la firma de la ya mencionada Acta de Alborada en abril de 1988. El Acta establecía que “La participación del Uruguay [en el proceso de integración] se instrumentará de acuerdo con los grados y modalidades que las tres partes convendrán en cada caso, teniendo en cuenta las condiciones particulares del Uruguay y los instrumentos bilaterales vigentes con ambos países” (Acta de Alvorada, 1988).

<sup>124</sup> Esta frase se refiere fundamentalmente a la década de los 80 (en la medida en que Uruguay adoptó una actitud “expectante” ante el proceso argentino-brasileño) y no realiza una evaluación de la historia del país en relación con la integración regional. En este sentido, cabe recordar que Uruguay ocupó un lugar importante tanto en la construcción de la ALALC como de la ALADI (los Tratados fundacionales se firmaron en Montevideo) y que en la propia Constitución uruguaya de 1967 se establecía que “La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas” (Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay, 1967, art.6).

<sup>125</sup> Propuesta lanzada por el por entonces Presidente de los Estados Unidos, George Bush, en el año 1990. Ésta consistía básicamente en el ofrecimiento a los países latinoamericanos de conformar un área de libre comercio entre todos los países americanos. Fue el primer antecedente del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Para el *caso paraguayo*, en tanto, la bibliografía especializada coincide en afirmar que la decisión de asociarse al MERCOSUR fue esencialmente política. En este sentido, en los años inmediatamente anteriores al cambio de régimen político: “houve uma grande pressão tanto da Argentina quanto do Brasil para a democratização do Paraguai, inclusive porque a iniciativa de integração regional posta em marcha por Alfonsín e pelo então presidente brasileiro José Sarney (1985-1990) estava fortemente associada ao fortalecimento da democracia na região”<sup>126</sup> (Kfuri y Lamas, 2008: 13). La presión externa a favor de la democratización<sup>127</sup> tuvo un doble impacto al interior del Paraguay: por un lado, condicionó la política exterior del régimen stronista al impedirle ejercer su tradicional política pendular; por otro, favoreció a los actores internos que actuaban en el mismo sentido al ampliar las condiciones favorables en el ámbito de las relaciones internacionales. Una vez concretada la caída de Stroessner “el Mercosur se presentaba como uno de los medios más adecuados para mejorar la imagen exterior y obtener mayor presencia en los foros internacionales y regionales de negociación” (Borda y Masi, 2002: 39). En términos económicos, en tanto, para los autores citados Paraguay ya estaba integrado a sus vecinos; afirmación que se sustenta en las cifras del comercio exterior paraguayo para 1990 (ver Cuadro N° 1 en Anexo). Borda y Masi (2002) también mencionan la importancia del contrabando, en tanto mecanismo de integración “de fronteras hacia adentro”. En esta línea, se esperaba que la apertura de los mercados, principalmente de Argentina y Brasil, redundara en ganancias máximas y pérdidas mínimas.

---

<sup>126</sup> “Hubo una gran presión tanto de Argentina como de Brasil para la redemocratización de Paraguay, inclusive porque la iniciativa de integración regional puesta en marcha por Alfonsín y por el entonces presidente brasileño José Sarney (1985-1990) estaba fuertemente asociada al fortalecimiento de la democracia en la región” (traducción propia).

<sup>127</sup> Aquí cabe mencionar también que el rol de los Estados Unidos a favor de la redemocratización del subcontinente fue muy relevante. En este sentido, Borda y Masi (2002: 200) plantean que “Una modificación de las prioridades de la política exterior norteamericana (...) se tradujo en una presión democratizante que se manifestó en sanciones comerciales y en el corte o reducción de la ayuda financiera bilateral y multilateral”. Por su parte, Miranda (1992: 152) coincide en la presión política pero discrepa en el tema de las sanciones comerciales: “Los Estados Unidos sugirieron en 1987 que eliminarían todas las tarifas aduaneras preferenciales a las exportaciones paraguayas hacia los Estados Unidos, pero no llev[aron] a cabo dicha acción”. Por último, desde una visión más estructural aunque atenta a las vicisitudes de la coyuntura, Mora y Villasana Cardoza (1995) dan cuenta de que Estados Unidos utilizó contra el régimen de Stroessner instrumentos de poder “duros” (retirándole ayuda económica, asistencia en materia militar, concesiones comerciales y bloqueando préstamos de organismos internacionales) y “blandos” (ayuda directa a los opositores, fuertes declaraciones contra el Paraguay que contribuyeron a aislar internacionalmente al régimen, etc.). Los primeros se pusieron en práctica fundamentalmente durante la administración Carter (1977-1981) por el tema de la violación de los derechos humanos (aunque existían antecedentes de enfrentamientos con la administración Nixon por el narcotráfico); los segundos durante los años de gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) en estrecha vinculación con la cuestión de la democratización del país.

Tanto para Uruguay como para Paraguay, además, la integración argentino-brasileña tuvo efectos palpables en la política exterior desarrollada hasta entonces: al dejar de lado la lógica de las tradicionales políticas de poder a favor de una lógica basada en la cooperación, desarticuló el juego de oscilación que ambos países practicaban en relación a sus vecinos, forzando una definición favorable a la integración en el seno del MERCOSUR (Rodríguez, 2006; Abreu y Bizzozero, 2000, entre otros).

Por último, y de manera similar que para el caso argentino, para Brasil<sup>128</sup> el interés por el MERCOSUR se relacionó con la orientación neoliberal de la administración Collor de Melo<sup>129</sup>. Aún así, también ocuparon un lugar central factores políticos<sup>130</sup>. En este sentido, el MERCOSUR fue conceptualizado como un instrumento (necesario pero no suficiente) para “aumentar el poder de negociación [e] incrementar la competitividad industrial a través de la innovación tecnológica y la extensión de los mercados (...) pero también [como parte] de una estrategia de posicionamiento político. El MERCOSUR le otorga[ba] prestigio y le permit[ía] un liderazgo, que para el Brasil [eran] elementos suficientes para sustentar sus aspiraciones de ser reconocido como una potencia regional” (Bernal-Meza, 2000: 343-348).

En definitiva, los cuatro países sostuvieron específicas motivaciones políticas a la hora de acordar la conformación del MERCOSUR pero fue la similar orientación liberal de la política económica-comercial la que proporcionó el elemento común que permitió que el proceso adquiriera un perfil característico diferente al de las anteriores experiencias de integración en la región.

## ***2.2.-Las particularidades del MERCOSUR***

De acuerdo a lo planteado en el TA, la conformación de un mercado común implicaba lograr: “1-la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países (...); 2-el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común (...); 3-la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales

---

<sup>128</sup> No desarrollamos el caso de Brasil con la profundidad que merece -por su magnitud e influencia en el proceso de integración- dado que nos centramos en los otros tres países. Sin embargo, precisamente por su importancia es inevitable que incorporemos a nuestro análisis aspectos seleccionados de este caso.

<sup>129</sup> La crisis interna que llevó a su pronta destitución -en diciembre de 1992, ante la posibilidad cierta de su enjuiciamiento político por corrupción- permitió una redefinición más tradicional de las posiciones en la política exterior de este país: “la búsqueda de mayor autonomía y el distanciamiento de Washington, explotando también la condición de Brasil como potencia media” (Bernal-Meza, 2000: 337).

<sup>130</sup> Para Paikin (2003a: 21-22) también hay que tener en cuenta “el fin de la relación privilegiada entre Brasil y los Estados Unidos” derivada de que “EEUU dejó de lado sus preocupaciones por América del Sur y volvió su mirada sobre su patio trasero en busca de alejar el conflicto de sus fronteras (...) México fue el elegido para esta tarea”.

(...) y 4-el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes” (Tratado de Asunción, art. 1º).

La principal herramienta para lograr esos objetivos fue el Programa de Liberalización Comercial (PLC), que establecía una reducción arancelaria progresiva, lineal y automática de casi la totalidad<sup>131</sup> del universo arancelario comprendido en el comercio recíproco<sup>132</sup>.

En términos institucionales, y considerando la magnitud del objetivo establecido, el TA apenas esbozó un esquema básico y claramente insuficiente. Un órgano político, encargado de la toma de decisiones y de la conducción del proceso de integración, al que se denominó Consejo del Mercado Común (CMC)<sup>133</sup>, y un órgano ejecutivo, con poder de iniciativa “para proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberalización Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros” (Tratado de Asunción, art. 13º), con el nombre de Grupo Mercado Común (GMC)<sup>134</sup>. Éste, dado su carácter ejecutivo, debía también asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas por el CMC, y controlar el avance hacia los objetivos dispuestos por el Tratado, para lo cual podía establecer programas de trabajo<sup>135</sup>. En el Anexo V del Tratado se establecieron también los primeros diez “Subgrupos de Trabajo” (SGT)<sup>136</sup>, dependientes del GMC y encargados de llevar adelante las negociaciones concretas entre los Estados miembros. Por último, y en apenas un artículo, el Tratado dispuso la creación de una Comisión Parlamentaria

---

<sup>131</sup> Al momento de la firma del TA, cada Estado miembro disponía de “Listas Nacionales de Excepción”, es decir, de un conjunto de ítems arancelarios que quedaban fuera del régimen general de desgravación y que dispusieron de un lapso mayor de tiempo para incorporarse al régimen común. Esas listas fueron mayores para el caso de los países más pequeños. De igual manera, dos sectores fueron sometidos a tratamientos específicos, tal es el caso del sector azucarero (objeto de reiteradas negociaciones sin que hasta el momento se haya logrado concertar una posición común) y de la industria automotriz.

<sup>132</sup> A los fines de posibilitar la adecuación de los Estados partes a lo establecido en el Tratado, se dispuso un Período de Transición (hasta diciembre de 1994) y se acordaron una serie de instrumentos específicos para regular las relaciones comerciales de los Estados Miembros durante este período: un régimen general de origen, un sistema de solución de controversias y cláusulas de salvaguardias.

<sup>133</sup> El CMC está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de cada Estado Parte. En el TA se dejaba a iniciativa del Consejo la periodicidad de sus reuniones aunque se establecía que al menos una vez al año contaría con la participación de los Presidentes de los Estados miembros. También se acordaba que su presidencia iba a ser rotativa entre los Estados.

<sup>134</sup> El GMC está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerios de Economía y Bancos Centrales. Su coordinación también está en manos de los Ministros de Relaciones Exteriores.

<sup>135</sup> El GMC contaba con una Secretaría Administrativa como órgano auxiliar, encargada además de guardar la documentación que se iba generando durante el proceso de integración.

<sup>136</sup> Los subgrupos de trabajo originales fueron: SGT 1 Asuntos Comerciales, SGT 2 Asuntos Aduaneros, SGT 3 Normas Técnicas, SGT 4 Políticas Fiscal y Monetaria relacionadas con el Comercio, SGT 5 Transporte Terrestre, SGT 6 Transporte Marítimo, SGT 7 Política Industrial y Tecnológica, SGT 8 Política Agrícola, SGT 9 Política Energética, SGT 10 Coordinación de Políticas Macroeconómicas.



Conjunta (CPC), para “facilitar los avances hacia la conformación del Mercado Común” (Tratado de Asunción, art. 24°). No avanzó, sin embargo, ni en la composición ni en las funciones concretas de este organismo que quedó librado a la iniciativa de los legisladores de los Estados parte (Ramos, 2010a).

En lo referente al proceso de toma de decisiones, el Tratado estableció que “Durante el período de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes” (Tratado de Asunción, art. 14°). Este sistema, de carácter intergubernamental también fue concebido en principio como transitorio (Tratado de Asunción, art. 18°).

Como puede deducirse de esta breve descripción, el MERCOSUR adoptó características diferentes a los procesos de integración abordados en el capítulo anterior. En este sentido, los mecanismos de reducción arancelaria previstos se revelaron como el objetivo más novedoso y a la vez más radical en relación con experiencias anteriores; lejos de sujetarla a gravosas negociaciones periódicas, el MERCOSUR apostó a una liberalización completa y automática en un cortísimo período de tiempo. La rapidez del proceso rompía así con el principio de *gradualidad*, que regía hasta entonces los esfuerzos de integración regional. De igual manera, si bien reconocía mayores plazos para Uruguay y Paraguay, el MERCOSUR no estableció ningún mecanismo específico que contemplara las disparidades de desarrollo entre los países miembros. Se abandonaba de esta manera el principio de respeto a las *asimetrías* y el consenso hasta entonces vigente de que un menor desarrollo relativo implicaba un tratamiento más favorable<sup>137</sup>. Por otra parte, el establecimiento de estrictas condiciones para la aplicación de las denominadas “cláusulas de salvaguardias”<sup>138</sup> también indicaba que el *equilibrio* en los intercambios comerciales era abandonado a favor de una liberalización comercial con escasos instrumentos de regulación y control por parte de los Estados Nacionales.

En conjunto, el TA daba cuenta además de que la integración dejaba de estar supeditada a los procesos internos de industrialización, a la defensa de sectores considerados estratégicos o a cualquier otra consideración ligada al establecimiento de patrones de especialización productiva y diversificación de exportaciones a escala regional. Y si

---

<sup>137</sup> Aspecto puesto claramente de manifiesto en el artículo 2 del Tratado, que establece que “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes” (Tratado de Asunción, 1991).

<sup>138</sup> De acuerdo al TA, éstas sólo podían aplicarse durante el período de transición, es decir, hasta diciembre de 1994 y “en casos excepcionales” (Tratado de Asunción, Anexo IV, Art. 1, 1991).

bien contemplaba la coordinación de un amplio espectro de políticas macroeconómicas y sectoriales como constitutivas del mercado común, no establecía ningún mecanismo para avanzar en este sentido, más allá del compromiso explícito de hacerlo.

En relación con la institucionalidad, y contrariamente a lo que suele afirmarse, el MERCOSUR no introdujo rupturas importantes<sup>139</sup>. Al igual que la ALALC y la ALADI evitó la construcción de instituciones supranacionales supeditando el avance del proceso al consenso entre los Estados, que reservaron para sí los poderes de decisión; y privilegió, más que crear instituciones regionales, esbozar un esquema de reuniones interburocráticas de funcionarios de media y alta jerarquía<sup>140</sup>.

El análisis de la estructura institucional primigenia del MERCOSUR permite delinear un “mapeo” de los actores (Grandi y Bizzozero, 1997) involucrados originariamente en el proceso de integración. En este sentido, y siguiendo la propuesta de los autores citados, el TA estableció que los únicos actores con capacidad de decisión eran los máximos dirigentes gubernamentales, a los que cabría sumar la tecnoburocracia directamente implicada en las negociaciones<sup>141</sup>. Si además consideramos a aquellos actores con capacidad de influencia expresamente reconocidos en el Tratado, identificamos en primer lugar a los miembros de los SGT dependientes del GMC; éstos estaban conformados por un heterogéneo grupo de funcionarios, de distinta jerarquía y rango, que participaron directamente de las negociaciones pero que no contaron con capacidad de decisión. En segundo lugar encontramos a los legisladores que formaban parte de la CPCM. En este caso su posición era ambigua: por un lado, eran actores reconocidos a nivel regional y contaban con una sólida “base” institucional a nivel nacional (los Congresos); por otra, no se les había reconocido derecho alguno a participar de las negociaciones, lo cual los mantenía alejado del núcleo decisorio. Por último, y atendiendo a las materias que serían objeto de negociaciones, se ubican los grupos empresariales. En efecto, si bien su presencia no estaba explícitamente

---

<sup>139</sup> En este sentido, no se comprende la “acusación” que algunos autores hacen sobre la institucionalidad de los esquemas previos de integración latinoamericanos, calificándola como “sobredimensionada”, “compleja” y “costosa” (Devlin y Estevadeordal, 2001). A excepción del Pacto Andino y del Mercado Común Centroamericano, el resto de los proyectos integracionistas mantuvo una institucionalidad mínima y con escasos poderes efectivos y aún en estos dos casos el desarrollo institucional fue comparativamente menor al de la Unión Europea.

<sup>140</sup> En este sentido, Álvarez (2000: 78) plantea que “la inexistencia de una burocracia propia del Mercosur ha llevado a utilizar la expresión de un “Mercosur virtual”, para describir esta estructura que interconecta los aparatos de estado de los diferentes países sin crear una burocracia supranacional (...) Cuando observamos el proceso de institucionalización del Mercosur, vemos que en lugar de crearse instituciones se crearon agendas de reuniones intergubernamentales”.

<sup>141</sup> En sus inicios limitada principalmente a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía, a los que cabría sumar a las altas jerarquías de los Bancos Centrales.

mencionada en el TA era esperable su rápida movilización, en particular porque un proceso que tenía como objetivo la conformación de un mercado común no dejaría de afectar los intereses particulares del empresariado de cada Estado. La participación de los trabajadores organizados, por su parte, no estuvo prevista en esta institucionalidad<sup>142</sup>.

Esta esquemática descripción de los actores con capacidad de decisión y de influencia a nivel regional da cuenta de que los partidos políticos no ocuparon un lugar relevante al momento de diseñarse el MERCOSUR. Por el contrario, los incentivos institucionales creados a partir de las instituciones plasmadas en el TA señalan la centralidad de las dirigencias gubernamentales, específicamente de los Poderes Ejecutivos.

En este marco, la dinámica que caracterizará al MERCOSUR a partir de la entrada en vigencia del Tratado<sup>143</sup> da cuenta de un particular intergubernamentalismo extremo, caracterizado como “diplomacia presidencial” (Peña, 2005), tal como ya mencionamos en el capítulo anterior. En el período 1991-1994 el MERCOSUR se desarrolló al compás de las Cumbres Presidenciales: desde la Primera Cumbre Presidencial donde se inauguró el PLC a la VII Reunión del CMC<sup>144</sup> en Ouro Preto en el año 1994 -donde se plasmó el formato institucional “provisorio” del MERCOSUR-, fue clara la voluntad e influencia política decisiva de los Poderes Ejecutivos. Tanto los factores domésticos - ligados principal pero no exclusivamente al diseño presidencialista de los regímenes políticos de los Estados miembros del MERCOSUR- como el formato institucional adoptado a nivel regional, contribuyeron a que “la intervención presidencial en la gestión del MERCOSUR se ha [ya] convertido en un elemento estructural del proceso de integración” (Malamud, 2010b: 133).

### **3.-El MERCOSUR y un nuevo modelo de integración: el regionalismo abierto**

La bibliografía académica (Saccone, 1995a y 1995b; Angelone y Gaveglione, 2000; Bernal Meza, 2000, entre otros) coincide en identificar al MERCOSUR como un claro exponente del “nuevo regionalismo” emergente en Latinoamérica a principios de los

---

<sup>142</sup> Esta ausencia será rápidamente subsanada con la creación del SGT N° 11 (Resolución GMC 11/91), encargado de analizar los asuntos laborales. El nombre de este SGT era “Asuntos Laborales”. Al año siguiente, pasó a denominarse “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” ampliando así su ámbito de actuación.

<sup>143</sup> El Tratado entró en vigencia luego de la ratificación por parte de los Congresos Nacionales de los cuatro Estados miembros el 29 de noviembre de 1991.

<sup>144</sup> Para un análisis detallado de los distintos encuentros y Cumbres Presidenciales ver Saccone (1995b).

años 90<sup>145</sup>. Esquemáticamente, lo que definiría la “novedad” del proceso estaría caracterizado por: a) los objetivos propuestos y b) las modalidades de integración puestas en práctica.

En relación con los objetivos, Devlin y Estevadeordal (2001: 6) afirman que “el nuevo regionalismo es una parte integral de las amplias reformas estructurales que se han producido en América Latina desde mediados de los años 80. Las características centrales de la estrategia actual incluyen la apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa del sector privado y la retirada por parte del estado de la actividad económica directa”. Para estos autores, donde se podía observar más claramente el vínculo entre la integración regional y las “reformas estructurales” era en la liberalización comercial, ya emprendida a nivel unilateral (nivel uno) y multilateral (nivel dos). La integración constituía un “tercer nivel vital (...) que ha ayudado a asegurar la continuidad del impulso del proceso” (Devlin y Estevadeordal, 2001: 7).

La liberalización tenía además efectos concretos que ayudaban a definir un perfil específico para el “nuevo regionalismo”: la atracción de la inversión extranjera directa (Chudnovsky y López, 2002); el incremento del comercio intrarregional (Bouzas y Fanelli, 2001); la actuación por bloques de países en las negociaciones internacionales (Mohammeddinov, 2006) y la posibilidad de establecer acuerdos de asociación con las naciones desarrolladas, inconcebibles según el modelo del “viejo regionalismo”.

Las características de este nuevo regionalismo fueron sistematizadas y estructuradas en un nuevo modelo de integración elaborado por la CEPAL -y expuesto en un ya clásico documento del año 1994- donde fue denominado “regionalismo abierto”<sup>146</sup>: “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación” (CEPAL, 1994: 8). De acuerdo a lo planteado por esta cita, la CEPAL trataba de teorizar y explicar procesos *que ya estaban en marcha*. Para esta organización, los acuerdos combinaban dos características centrales: eran convenios de

---

<sup>145</sup> El “nuevo regionalismo” involucraba a procesos novedosos, como era el caso del MERCOSUR, y a procesos que durante estos años experimentaron una “revitalización”, en función de su redefinición en clave del regionalismo abierto, como fue el caso del Grupo Andino, rebautizado como Comunidad Andina de Naciones (CAN).

<sup>146</sup> Cabe destacar que el concepto de regionalismo abierto “encuentra su origen en la década de los 70 en el área pacífico” (Saccone, 1995b: 9). La CEPAL “aplica” posteriormente ese concepto para explicar el “nuevo regionalismo” emergente en América Latina entre fines de los años 80 y principios de los 90.

comercio preferencial entre grupos de países de la región y se daban en un contexto de reformas estructurales y de apertura externa unilateral e indiscriminada<sup>147</sup>.

Los acuerdos que se enmarcaban en el regionalismo abierto presentaban una serie de características que, en el contexto del documento elaborado por la CEPAL, eran enunciadas como “recomendaciones”. Éstas, por otra parte, no se diferenciaban en lo esencial de las propuestas neoliberales: *el motor del regionalismo abierto era su funcionalidad para una inserción internacional de América Latina más exitosa y competitiva en el mercado mundial*. En este sentido, el propio concepto que se utilizaba daba cuenta de los objetivos de la integración. En un marco de reformas orientadas al mercado, el regionalismo abierto se presentaba como un camino complementario a la apertura unilateral para instaurar una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al comercio: *el marco regional era el primer paso de una opción global*.

#### **4.-El Desarrollo del MERCOSUR**

La firma del Protocolo de Ouro Preto (POP)<sup>148</sup> en el año 1994 inauguró un nuevo período en la historia del MERCOSUR; sin introducir cambios profundos ni en las competencias ni en las características de cada institución, perfeccionó la institucionalidad vigente y otorgó personalidad jurídica al proceso aplazando para el futuro la decisión de acordar una estructura institucional permanente.

El POP concentró en tres instituciones las capacidades de decisión: el CMC<sup>149</sup>, el GMC<sup>150</sup> y la renovada Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)<sup>151</sup>, manteniendo como eje del proceso al intergubernamentalismo, al igual que el sistema de

---

<sup>147</sup> El intento de conciliar una apertura comercial al mundo junto con acuerdos preferenciales entre países vecinos implicó que el concepto de regionalismo abierto se volviese difuso y sirviese para explicar procesos que en realidad eran muy diferentes, tales como el NAFTA y el MERCOSUR.

<sup>148</sup> El TA establecía en su artículo 18 que antes de la entrada en funcionamiento del mercado común, los Estados Partes debían celebrar una reunión extraordinaria para acordar una estructura institucional permanente y un nuevo sistema de adopción de decisiones. El resultado fue un nuevo tratado que cumplió parcialmente con ambos mandatos dando así origen a lo que algunos autores denominan “segunda transición” (Saccone, 1996).

<sup>149</sup> El CMC es reafirmado como “órgano superior del Mercosur al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción” (Protocolo de Ouro Preto, Art. 3). Su composición no sufre modificaciones y se detallan con mayor especificidad sus funciones, lo que permite definir más claramente su campo de acción y sus competencias como órgano político principal.

<sup>150</sup> El Protocolo confirma el carácter ejecutivo del GMC manteniendo la composición establecida en el Tratado de Asunción. También se especifican sus funciones, que lo constituyen en el órgano con mayor capacidad de acción del MERCOSUR, aparte del Consejo.

<sup>151</sup> Una de las mayores novedades del POP fue la jerarquización de la Comisión de Comercio del MERCOSUR que de órgano dependiente del CMC con escasas competencias se transformó en uno de los centros de poder decisorio. Las funciones generales que le fueron asignadas reforzaron la orientación básicamente comercial del MERCOSUR.

decisiones por unanimidad. En la misma línea reconoció expresamente a la CPCM como institución regional, jerarquizando su funcionamiento, pero acotando sus competencias a “acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur (...) [y a] coadyuvar en la armonización de legislaciones” (Protocolo de Ouro Preto, Artículo 25).<sup>152</sup> También estableció “un órgano de representación de los sectores económicos y sociales” (Protocolo de Ouro Preto; Art. 28), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) con el objetivo de brindar un espacio institucional para la discusión y logro de consensos entre los actores sociales principales de cada Estado, pero nuevamente acotando su influencia a la capacidad para elaborar y elevar recomendaciones a los otros órganos del proceso. Por último, reforzó a la SAM, anteriormente dependiente del GMC y la transformó en el órgano de apoyo operativo del MERCOSUR en su conjunto.

Dado el carácter intergubernamental del MERCOSUR, las negociaciones que desembocaron en la firma del POP estuvieron influenciadas por la historia previa del proceso<sup>153</sup> desde la firma del TA, por las coyunturas políticas nacionales de los gobiernos de los Estados miembros y por el contexto internacional.

En el *caso argentino*, y a nivel doméstico cabe mencionar dos aspectos: por un lado, el gobierno continuaba con su proceso de implementación de políticas económicas neoliberales<sup>154</sup>; por el otro, se encontraba embarcado en el proyecto de reforma constitucional del Presidente, que posibilitaría su reelección y la continuidad en el signo de las políticas públicas<sup>155</sup>. Ambos aspectos dan cuenta de un fenómeno particular: la

---

<sup>152</sup> La CPCM siguió siendo, por su composición y por sus funciones, un “órgano bisagra” entre las instituciones regionales con poder de decisión y los Parlamentos nacionales, sin que se le reconociera la posibilidad de transformarse en un Parlamento regional.

<sup>153</sup> Para un análisis pormenorizado de las Cumbres Presidenciales del período 1991-1994 consultar a Saccone (1995a).

<sup>154</sup> En los términos de Leirás (2005: 4) éstas compondrían diversos aspectos “**reformas en el plano comercial** - eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas, reducción de la tasa arancelaria, eliminación de regímenes promocionales-, [en el plano] **financiero y del mercado de capitales** - desregulación amplia del mercado de capitales, eliminación de barreras a la inversión extranjera, autonomía del Banco Central, mantención del sistema financiero segmentado-, **macroeconómico** -Ley de Convertibilidad, alta tasa de interés interna, ajuste fiscal basado en mayor tributación, menor gasto y más privatizaciones y una política monetaria pasiva-, **tributario** -supresión de impuestos a las exportaciones, supresión de regímenes de promoción industrial, tratamiento uniforme a las ganancias de residentes y no residentes-, **en materia de pensiones** -mediante la reforma del sistema de seguridad social- y **de las empresas públicas** -privatización de los servicios públicos entre los años 1990 y 1993” (negritas en el original).

<sup>155</sup> La reforma constitucional fue posible gracias al denominado “Pacto de Olivos”, un acuerdo entre el máximo dirigente del radicalismo, el ex Presidente Raúl Alfonsín, con el Presidente Carlos Saúl Menem. Las elecciones para la Convención Constituyente fueron realizadas en abril de 1994 y la Asamblea

concentración del poder en la figura del por entonces titular del Poder Ejecutivo, Carlos Menem. A nivel regional, el perfil de las políticas domésticas se reflejó en una demanda de mayor liberalización, defendiendo un arancel externo bajo, y en una postura favorable a la continuidad del intergubernamentalismo, con “gran protagonismo de los presidentes” (Leirás, 2005).

En el *caso brasileiro*, y a nivel interno, la crisis política que derivó en la renuncia de Fernando Collor de Melo y su reemplazo por el vicepresidente Itamar Franco (1992-1995), junto con el proceso hiperinflacionario del año 1993, concentraron la atención de las dirigencias gubernamentales durante gran parte del “período de transición” del MERCOSUR. El lanzamiento del Plan Real<sup>156</sup> en julio de 1994 ofreció una respuesta estabilizadora a la crisis económica y abrió la oportunidad para la profundización de las reformas neoliberales, momentáneamente suspendidas. Hasta entonces, y a nivel regional, “Franco (...) agregó una nueva dimensión en la política externa: la idea de Brasil como país continental y *global trader*, política que acercaba a Brasilia a otras ‘potencias medias’” (Bernal Meza, 2000: 339). En el marco sudamericano, el objetivo era consolidar al MERCOSUR “como plataforma industrial de una vasta región geoeconómica [y] al mismo tiempo (...) un gran exportador mundial de commodities” (...) El MERCOSUR es visto (...) como una alternativa *intermedia* entre la continuidad de sus políticas nacionalistas y la economía liberal predominante en el mercado mundial” (Bernal Meza, 2000: 344). Así, durante las negociaciones por el POP, Brasil sostuvo una posición defensiva de su industria nacional, pero a la vez aceptó un nivel relativamente bajo en el arancel externo común (Saccone, 1995a). En términos institucionales, Brasil también sostuvo la continuidad del intergubernamentalismo: “baseado na relação direta dos governos e, fundamentalmente, dos presidentes”<sup>157</sup> (Cardoso, en Leirás, 2005: 16). El éxito del programa de estabilización facilitó la victoria del candidato oficial<sup>158</sup>, Fernando Henrique Cardoso<sup>159</sup>, que asumió la presidencia en 1995.

---

sesionó entre junio y agosto del mismo año. La reforma incorporó el artículo que posibilitó la reelección de Carlos Menem al año siguiente.

<sup>156</sup> Similar en su concepción al sistema de convertibilidad argentino pero con mayor flexibilidad, el Plan se puso en marcha entre junio de 1993 y julio de 1994, cuando se reemplazó la moneda hasta entonces vigente, el cruzeiro, por el real.

<sup>157</sup> “Basado en la relación directa de los gobiernos y, fundamentalmente, de los presidentes”. Traducción propia.

<sup>158</sup> Las elecciones se realizaron en octubre de 1994 y el candidato triunfante obtuvo el 54,27% de los votos, ganando en primera vuelta.

<sup>159</sup> Perteneciente al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), aliado al PRN.

En el *caso uruguayo*, la firma del POP también coincidió con un año electoral. La victoria en las elecciones fue obtenida por el ex presidente Julio María Sanguinetti, candidato del Partido Colorado. Continuando con la tendencia observada en la elección anterior, el nuevo mandatario sólo contó con el respaldo del 32,35% de los votos del electorado, en una elección que demostró la paridad entre las tres principales fuerzas políticas del país<sup>160</sup>. Durante la campaña electoral el MERCOSUR fue un factor con fuerte presencia, pero escasamente diferenciador entre las principales candidaturas ya que la amplia mayoría del espectro político uruguayo apoyaba el proceso<sup>161</sup>. En este sentido se destaca el denominado “Acuerdo Nacional” un compromiso firmado por la mayoría de los partidos en torno a la orientación de las políticas públicas una vez definida la elección<sup>162</sup>. En lo referente a la inserción internacional del país, ese documento entendía como dato inexorable la inserción en el marco regional, a la que vinculaba estrechamente con la continuidad de las políticas neoliberales: “La transición del país a la economía regional obliga a los uruguayos a un profundo esfuerzo de modernización (...) [se] buscará orientar la acción del Estado y la sociedad para resolver los problemas productivos, fiscales, de crédito, laborales y de pérdida de competitividad respecto a la región” (Acuerdo Nacional, 1994; en Podetti, 2003: 20). En el mismo plano, al momento de la firma del POP el gobierno uruguayo sostuvo una posición favorable a la profundización del proceso, esto es: “el avance equilibrado tanto en los aspectos económicos como institucionales” (Luzuriaga, 1998: 16). De este modo, las coincidencias con el resto de los gobiernos del MERCOSUR en relación al énfasis en los aspectos económico-comerciales se vinculaban estrechamente con las políticas domésticas y con el interés de incrementar el poder de negociación del país a nivel internacional; sin embargo, dada las asimetrías con Argentina y Brasil, Uruguay también buscaba incrementar el grado de institucionalización de manera de influir en el curso de las negociaciones regionales, sesgadas a favor de la dupla argentino-brasileña. Por último, *Paraguay* se encontraba transitando la segunda presidencia de la era democrática. En efecto, en 1992 el país sancionó una nueva Constitución que reemplazó a la autoritaria Carta Magna que había regido durante la dictadura de Alfredo

<sup>160</sup> El Partido Colorado obtuvo, como ya se mencionó, el 32,35% de los votos; el Partido Nacional, el 31,21% y el Frente Amplio el 30,61%.

<sup>161</sup> Los sectores que integraban el Frente Amplio criticaban al MERCOSUR, en particular su énfasis en los aspectos económico-comerciales. Sin embargo, salvo el Movimiento de Participación Popular (MPP), el resto apoyaba en general el proceso de integración. Este aspecto es desarrollado en detalle en el Capítulo V.

<sup>162</sup> El Frente Amplio no firmó el documento por su desacuerdo con la orientación neoliberal de las políticas económicas.



Strossner<sup>163</sup>, habilitando el llamado a elecciones para el año próximo. El nuevo presidente elegido fue Juan Carlos Wasmosy, perteneciente a la ANR<sup>164</sup>. Lejos de consolidar su democracia, como se comprobaría en los años siguientes, Paraguay podía al menos exhibir algunos avances, como lo demostraba el hecho de que el partido hasta entonces dominante de la escena política paraguaya hubiera perdido el control del Congreso Nacional<sup>165</sup>. A nivel regional, Paraguay sostuvo una posición conservadora: mantener el intergubernamentalismo, “por entender que, en parte, la toma de decisiones por consenso se ajusta[ba] a los intereses del país” Así, veía “riesgos en el voto cualificado por la posibilidad que encierra de conferir mayor poder a los socios principales en perjuicio de los más pequeños” (Martínez Puñal, 2005: 136). En el plano económico la dependencia del mercado regional, ya sea en el plano de las relaciones comerciales formales como en el del contrabando, de suma importancia para el país, le otorgaba escasa autonomía para plantear posiciones diferentes a la de los socios mayores. En este sentido, y al igual que Uruguay, Paraguay sólo obtuvo mayores plazos para cumplir con las obligaciones pactadas.

Luego de aprobado el POP en el seno de los respectivos Congresos Nacionales<sup>166</sup>, el MERCOSUR inició un período con características similares al precedente. En este sentido, bajo la lógica del regionalismo abierto el MERCOSUR no experimentó un salto cualitativo en su organización institucional a medida que se incrementaba la interdependencia económica entre los socios (ver cuadro N° 2 en Anexo) sino sólo un crecimiento cuantitativo<sup>167</sup>. En segundo lugar, el modelo de integración que sustentó el proceso se mantuvo incólume, al menos hasta finales de los años 90.

---

<sup>163</sup> Promulgada en 1967 otorgaba amplios poderes al Poder Ejecutivo a la vez que restringía las libertades y garantías de los ciudadanos.

<sup>164</sup> Con un 39,3% de los votos positivos. Datos extraídos del Tribunal Electoral de Paraguay.

<sup>165</sup> La Cámara de Senadores, compuesta por 45 miembros, se repartió de la siguiente manera: 20 Senadores para la ANR, 17 para el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y 8 para otros partidos. La Cámara de Diputados con 80 miembros, se distribuyó también mayoritariamente entre la ANR (38 Diputados) y el PLRA (33 Diputados).

<sup>166</sup> Argentina, Uruguay y Paraguay aprobaron el Tratado en el transcurso de 1995 mientras que Brasil lo hizo en febrero de 1996. En este marco, es importante recordar que las normas aprobadas a nivel regional deben ser “internalizadas” por los Estados miembros, es decir, transformadas en derecho interno por medio de un acto jurídico de cada Estado. De acuerdo a la materia, en ocasiones la internalización se produce por acciones administrativas o por los procedimientos habituales para aprobar una ley interna. Para un análisis de esta problemática puede consultarse Martínez Puñal (2005) y Perotti (2004).

<sup>167</sup> Si bien se reorganizó la totalidad del esquema institucional, en particular luego de la Resolución GMC 20/1995 y la Directiva CCM 01/1995, se mantuvieron las características ya señaladas para el período anterior. En este sentido, tanto al nivel del CMC como del GMC se sumaron nuevas instituciones (Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas y nuevos SGT, entre otras). Se puede afirmar que el modelo institucional alcanzó cierta “madurez” (Ramos, 2010a).

Ahora bien, si por las características que presenta el MERCOSUR en estos años es posible establecer una etapa particular entre los años 1995-2002, es necesario distinguir dos subperíodos: 1995-1998 y 1999-2002. El punto de ruptura entre ambos subperíodos fue el impacto regional de la crisis financiera desatada en el sudeste asiático en el año 1997<sup>168</sup> que, en el corto plazo, influyó decisivamente sobre el devenir de la economía brasileña forzando la devaluación de su moneda en enero de 1999. Esta medida alteró las relaciones comerciales internas del MERCOSUR al tornar más competitivas a las exportaciones de Brasil en desmedro de las del resto de los socios, en particular de las exportaciones argentinas ya afectadas por un régimen monetario (la convertibilidad) con un tipo de cambio sobrevaluado (Lascano, 2001). El período que se abre a partir de entonces está signado por la crisis: la devaluación de Brasil fue continuada por la larga recesión argentina, que se extendió hasta finales del año 2002; la debacle económica se extendió pronto a la esfera política en este último país, que culminó con la renuncia forzada del Presidente elegido en 1999, Fernando De la Rúa. La crisis económica también afectó a los “socios menores” del proceso, y en particular a Uruguay, con estrechos lazos con la economía de Argentina.

A continuación analizamos cada subperíodo brevemente, identificando las principales características y las tendencias de continuidad y ruptura en cada uno de ellos.

#### ***4.1.-El éxito del regionalismo abierto: crecimiento económico y mayor interdependencia regional (1995-1998)***

Existe consenso en la literatura académica en que en el período 1991-1998 y, en particular, durante los años 1995-1998 la interdependencia económica entre los socios del MERCOSUR se incrementó (ver cuadro N° 3 en Anexo). En el caso argentino, las exportaciones intrarregionales aumentaron del 16,51% del total de exportaciones en 1991 al 35,62% en 1998; Brasil pasó de un porcentaje del 4,2% al 17,36% en el mismo período; Uruguay elevó sus exportaciones del 35,12% al 55,31%, mientras que Paraguay lo hizo del 39,56% al 53,96% con un máximo de 63,22% en 1996. Los datos son elocuentes, más aún si consideramos que las cifras totales también se incrementaron (ver Cuadro N° 2 en Anexo).

---

<sup>168</sup> La crisis se desató en julio de 1997 tras la devaluación de la moneda tailandesa por problemas comerciales y financieros. En principio, afectó duramente al conjunto de las economías de la región asiática quienes se vieron obligadas a devaluar sus monedas (Indonesia y Corea del Sur), enfrentar severas recesiones (Hong Kong, Malasia, Laos y Filipinas) o experimentar la pérdida de confianza en la región de los inversores extranjeros (China, India, Taiwán, Singapur y Vietnam). Posteriormente se propagó a Rusia (1998) y América Latina (1998-1999) (Ginesta, 2000).

La importancia económica del MERCOSUR trascendió el plano cuantitativo si además se considera la composición de las exportaciones. De acuerdo a los datos proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (1997: 13) el MERCOSUR concentró un porcentaje creciente del comercio intra industrial *vis a vis* el comercio con el resto del mundo: “Los vehículos automotores de pasajeros y los bienes de capital fueron las importaciones argentinas provenientes de Brasil que crecieron más rápidamente (134,5% y 61,4%, respectivamente). Por su parte, las exportaciones argentinas de manufacturas de origen industrial con destino a Brasil [entre los años 1991-1997] crecieron cerca del 41%, más que duplicando la tasa de crecimiento de las exportaciones totales. Las manufacturas de cuero (88,2%), el calzado y sus partes componentes (74,7%) y el material de transporte (66%) fueron los rubros de mayor dinamismo” (BID-INTAL, 1997: 13). En el mismo sentido se expresa Ferrer (1997: 83) cuando afirma que “en los dos países [Argentina y Brasil], el comercio bilateral tiene un componente de bienes manufacturados mayor que en sus respectivas exportaciones al resto del mundo”.

El incremento en el comercio intrarregional fue acompañado de una intensificación de los vínculos entre los distintos sectores de las respectivas sociedades nacionales, ya sea que consideremos el caso de los sindicatos (Cortina y Robles, 2006)<sup>169</sup> o de los sectores empresariales (Iglesias y Escuder, 2009; Epsteyn, 2009). De este modo, la profundización de la integración y la suma de “nuevos temas” al ámbito de las negociaciones regionales actuó como una especie de “*spill over*” neofuncionalista en términos de incorporación *potencial* de nuevos actores sociales, no ya al ámbito de la toma de decisiones pero sí a la posibilidad de constituirse en actores con capacidad de influencia (Ramos, 2010a).

Sin embargo, el incremento en la interdependencia no pudo ser canalizada por la estructura institucional del MERCOSUR que durante estos años se mantuvo prácticamente inalterable. El desarrollo y agudización de ciertos conflictos comerciales se vio así agravado por la ausencia de un marco formal donde abordarlos. En este sentido, Vigevani, Pasquariello Mariano y Fernández de Oliveira (2001: 223) sostienen que “a forma estabelecida para a representação dos interesses públicos e privados das

---

<sup>169</sup> Cabe mencionar que desde el momento de la firma del TA las centrales sindicales reconocieron la importancia del proceso en marcha y trataron de vincularse institucionalmente al mismo mediante un organismo preexistente, como lo era la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). La CCSCS se involucró activamente en los espacios institucionales habilitados a nivel regional en el marco del MERCOSUR, en particular del SGT N° 11, y luego de 1994 en el FCES, la CPCM y la Comisión Sociolaboral.

sociedades do Mercosul se torna inadequada quando este processo ganha maior profundidade, pelo fato de que não propicia canais eficazes para a representação dos interesses, facilitando disputas de difícil administração inclusive em momentos de incertezas”<sup>170</sup>. Este fue al caso de los sucesivos problemas en torno a diversos sectores y medidas económicas decididas unilateralmente por los Estados miembros: “Las discusiones respecto del régimen automotriz brasileño y sus efectos sobre los flujos de inversiones externas hacia la subregión (...) las restricciones y medidas no arancelarias intra-MERCOSUR, de cuño sectorial, (...) las restricciones "horizontales" de acceso al mercado brasileño, en función del desequilibrio externo de la economía del país” (BID, 1997: 22), entre otros factores, obstaculizaron la profundización de los avances logrados hasta el momento en un contexto, cabe mencionarlo, de crecimiento económico. Cuando ese crecimiento se frenó, hacia finales de la década, el MERCOSUR se encontró con un conjunto de problemas acumulados y con escasez de medios para intentar resolverlos. En este marco, el “estilo concentracionista del presidencialismo” (Malamud, 2010b: 133) ayudó a superar las disputas puntuales que se fueron presentando durante estos años.

#### ***4.2.-La crisis del MERCOSUR (1999-2002)***

La etapa que comenzó a transitar el proceso de integración a partir del año 1999 estuvo signada por la crisis económica de las principales economías del bloque. Entre los años 2000-2001 se intentó relanzar el proceso<sup>171</sup> aunque sin éxito debido a las dificultades que enfrentaba la Argentina.

Por otro lado, el fin de la década fue acompañado por el recambio presidencial en todos los países, aunque manteniendo el perfil ideológico de los mismos.

En Argentina, a la larga presidencia de Carlos Saúl Menem le siguió la de Fernando De la Rúa (1999-2001), sobre la base de una coalición partidaria entre la UCR y el Frente

---

<sup>170</sup> La forma establecida para la representación de los intereses públicos y privados de las sociedades del MERCOSUR se torna inadecuada cuando este proceso gana mayor profundidad por el hecho de que no propicia canales eficaces para la representación de los intereses facilitando disputas de difícil administración inclusive en momentos de incertidumbre”. Traducción propia.

<sup>171</sup> El “relanzamiento” de los años 2000-2001 no transitó sobre bases demasiado diferentes a las que habían caracterizado al MERCOSUR hasta ese momento. En efecto, se mantuvo incólume el carácter intergubernamental del proceso, la concentración de la capacidad de decisión en los mismos actores, y la “creatividad institucional” como respuesta a los problemas irresueltos. Su novedad entonces estuvo dada por cierto énfasis en aspectos hasta entonces ignorados por el MERCOSUR, sin que se avance decisivamente en una transformación cualitativa. Cabe mencionar en particular el esfuerzo continuado de fortalecimiento y transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica (ST) con capacidad para realizar estudios y análisis que involucrasen aspectos comunitarios.

País Solidario (FREPASO)<sup>172</sup>. El recambio partidario no implicó, sin embargo, modificaciones sustanciales en la política económica. A nivel regional, la nueva Alianza gobernante expresó sus preferencias por el MERCOSUR, distanciándose así de la línea política establecida por la anterior administración, que en los últimos años había acentuado su predilección por el ALCA<sup>173</sup>. Sin embargo, “más allá de las diferencias de estilo” la política exterior de Fernando De la Rúa no se diferenció en lo sustancial de la del anterior presidente (Bernal Meza, 2002: 89)<sup>174</sup>.

En Brasil asumió su segunda presidencia Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)<sup>175</sup>, favorecido por el hecho de que el mayor impacto de la crisis externa que forzó la devaluación de la moneda se efectivizó después de las elecciones presidenciales<sup>176</sup>. El nuevo período presidencial se caracterizó por la redefinición del modelo neoliberal (Filgueras, 2009) logrando preservar la estabilidad macroeconómica y el bajo nivel de inflación. En contraposición, Brasil mantuvo sus bajos índices de desarrollo humano, una formidable deuda externa y una distribución del ingreso muy desigual (Palermo, 2003). De igual manera, se modificó el perfil de su inserción externa: “em certa medida,

---

<sup>172</sup> El FREPASO surge con el nombre de “Frente Grande” (FG) a principios de los años 90 como resultado de la convergencia de diversas fuerzas políticas críticas con la aplicación de políticas neoliberales. De acuerdo a Abal Medina (2006: 40), los espacios políticos de origen de los miembros del nuevo partido fueron “(1) peronistas de izquierda que abandonaron el Partido Justicialista en disconformidad con el gobierno de Carlos Menem, (2) partidos y grupos de centroizquierda (...) y (3) partidos y grupos de la izquierda tradicional”. En las elecciones del año 1995 el FG se integró, junto con el Partido Socialista Popular, el Partido Socialista Independiente y con un nuevo desprendimiento del justicialismo conducido por el Senador Nacional Octavio Bordón, en el Frente País Solidario (FREPASO), obteniendo un histórico segundo lugar. Este crecimiento fue el que le permitió aliarse con el radicalismo para las elecciones legislativas en el año 1997 en algunos distritos, donde derrotaron al justicialismo, abriendo el camino para una alianza general entre ambos partidos con miras a la elección presidencial de 1999.

<sup>173</sup> De acuerdo a Bologna (2008:46) “la política exterior del gobierno de Menem era claramente de alineamiento a la política exterior de los Estados Unidos”. En términos de sus relaciones con los países vecinos “trajo como consecuencia divergencias importantes”, en particular con sus socios del MERCOSUR. En la misma línea Russell y Tokatlian (2003: 46-47) sostienen que el gobierno de Carlos Saúl Menem estructuró su política exterior en torno al “paradigma de aquiescencia pragmática”, esto es: “el plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de Estados Unidos (...), la definición del interés nacional en términos económicos, (...) el apoyo a la integración económica en el marco del regionalismo abierto (...) la ejecución de una estrategia de desarrollo económico ordenada en torno a los lineamientos del así llamado Consenso de Washington (...) y (...) la aceptación de las reglas básicas del orden económico y financiero internacional”. En términos de las relaciones con Brasil y con los socios del MERCOSUR, el paradigma de aquiescencia pragmática las concebía básicamente como una alianza económica, asignando a la relación con Estados Unidos la máxima prioridad política.

<sup>174</sup> Este autor plantea que De la Rúa experimentó “un fuerte condicionamiento político derivado de la situación económica y financiera heredada agravada por las débiles políticas implementadas” lo que condicionó sus opciones de política exterior al tener que depender de la ayuda norteamericana (Bernal Meza, 2002: 89).

<sup>175</sup> Al igual que en el caso argentino, la elección para un segundo mandato en el año 1999 también fue posible gracias a una reforma constitucional.

<sup>176</sup> Las elecciones se celebraron el 4 de octubre de 1998 mientras que la devaluación fue en enero de 1999.

assistiu-se a um processo de desindustrialização, com redução da participação da indústria na economia nacional, e especialização regressiva, com menor diversidades e desarticulação de cadeias produtivas nos segmentos industriais mais dinâmicos” (Filgueiras, 2009: 192)<sup>177</sup>. A nivel regional, y de acuerdo a Bernal-Meza (2000: 348), la política brasileña tenía claros objetivos hacia finales de siglo: (1) continuar con la apertura de su economía al mercado mundial, en una secuencia que abarcaba el plano subregional (MERCOSUR) y regional (el proyecto de creación del Área de Libre Comercio de Sud América-ALCSA de Itamar Franco); (2), “enfrentar los desafíos económicos y políticos de las estrategias hegemónicas norteamericanas en América Latina”, que resultaban atractivas para su principal socio regional, Argentina y (3) “alcanzar el reconocimiento mundial como potencia media, gracias a su liderazgo político en el bloque”. La crisis de 1999 pondrá en cuestión estas finalidades, principalmente porque incentivará la toma de decisiones unilaterales por parte de Brasil, agravando las desavenencias con Argentina.

Uruguay, en tanto, eligió como nuevo presidente en el año 1999 a Jorge Batlle, del Partido Colorado<sup>178</sup>. El mandatario profundizó la aplicación de políticas neoliberales en el país sustentado en el apoyo de fracciones de su propio partido y del Partido Nacional. En su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa de su país anunció: “Los temas de la sociedad uruguaya son ahora las reformas de segunda generación y sus lógicas reingenierías institucionales, tanto en el sector público como en el sector privado (...) el Gobierno Central debe reordenar y disminuir el gasto muchas veces innecesario y redundante” (Discurso Presidencial de Jorge Batlle, 1 de marzo de 2000<sup>179</sup>). A nivel regional, el gobierno de Jorge Batlle adhirió al MERCOSUR, pero planteaba la necesidad de ampliarlo y compatibilizarlo con la iniciativa del ALCA. Así, sostenía “Nuestro objetivo en el MERCOSUR, como uruguayos, es ampliarlo, es consolidarlo

---

<sup>177</sup> “En cierta medida, se asiste a un proceso de desindustrialización con reducción de la participación de la industria en la economía nacional y especialización regresiva, con menor diversidad y desarticulación de cadenas productivas en los segmentos industriales más dinámicos”. Traducción propia.

<sup>178</sup> Previamente, una reforma constitucional modificó sustancialmente el sistema electoral, terminando con el sistema de la ley de lemas e instaurando la candidatura única por partido, entre otras modificaciones de importancia, en lo que ha sido interpretado como el último intento de los dos partidos tradicionales de impedir el acceso a la presidencia del Frente Amplio (Mieres, 1999). En este sentido, esta última fuerza había ido consolidando una tendencia creciente de votos elección tras elección, lo que hacía suponer su victoria en el año 1999 como efectivamente sucedió, cuando obtuvo el 39,06% de los votos frente al 31,93% del Partido Colorado y el 21,72% del Partido Nacional. La instauración del *ballotage*, sin embargo, provocó su derrota en la segunda vuelta, cuando los electorados de los partidos tradicionales votaron masivamente contra el Frente Amplio. En esta elección el FA obtuvo 44,97% de los votos frente al 55,03 del Partido Colorado (Lanzaro, 2005).

<sup>179</sup> Extraído de Arce y Guerra (2007).

(...) en la búsqueda permanente de ampliar la región con la incorporación de otras naciones de América, para que en algún momento éstas (...) conformen un mercado formidable desde Alaska hasta Ushuaia” (Discurso Presidencial de Jorge Batlle, 1 de marzo de 2000).

Paraguay, por último, se encontraba inmerso en una profunda crisis político-institucional. Dicha crisis fue gestándose durante toda la década de los 90 y tuvo momentos particularmente complejos, como el intento de golpe de estado en 1996<sup>180</sup>. Hacia 1999 los enfrentamientos al interior de la ANR, fuerza política gobernante, derivaron en el asesinato del Vicepresidente de la República, Luis María Argaña, lo que a su vez motorizó un estallido social conocido con el nombre del “marzo paraguayo”<sup>181</sup>. Gracias al apoyo al sostenimiento de la democracia paraguaya por parte de los países del MERCOSUR la crisis pudo ser encauzada por canales institucionales, que se saldó con la destitución del presidente y la convocatoria a elecciones para el cargo de vicepresidente. De todas formas el mismo año en que se realizaron las elecciones hubo un nuevo intento de golpe de estado que finalmente pudo ser sofocado por las fuerzas gubernamentales<sup>182</sup>. En este contexto, el gobierno paraguayo de Luis Ángel González Macchi (1999-2003) mantuvo políticas económicas en línea con la de sus antecesores. A nivel regional, en tanto, Paraguay se orientó en línea similar a la de Uruguay, indicando su posición favorable a la ampliación del MERCOSUR, con la mirada puesta en el ALCA, aunque negando la posibilidad de negociar de forma unilateral (Rodríguez, 2006). Sin embargo, y a diferencia de este último país, las críticas en torno al MERCOSUR se profundizaron, en parte por el déficit estructural crónico del país con sus socios; en parte por las asimetrías que todavía no se discutían a nivel regional. En síntesis, durante el período de crisis del MERCOSUR todos los gobiernos de los países que lo conformaban mantuvieron similares orientaciones políticas. Aún así, y a diferencia de los años anteriores la crisis económica dejó al descubierto los innumerables conflictos no resueltos del Bloque<sup>183</sup> junto con las divergencias en las

---

<sup>180</sup> Las crisis institucionales de Paraguay impulsaron la firma del Protocolo de Ushuaia entre los países del MERCOSUR en 1998.

<sup>181</sup> El devenir institucional del país durante estos años es analizado en detalle en el capítulo VI.

<sup>182</sup> Por parte de un sector del ejército que fue vinculado con el General Lino Oviedo, aunque éste negó su relación.

<sup>183</sup> A las dificultades derivadas de la lentitud en incorporar la normativa acordada a nivel regional en los cuerpos jurídicos internos, se sumó la ausencia de consenso en torno de materias clave: compras gubernamentales, planes de promoción industrial, subsidios a las exportaciones, liberalización del comercio de servicios, código aduanero, regímenes especiales de importación, derechos de los consumidores, azúcar, sector automotriz, un sistema de solución de controversias adecuado, entre otros. Estos problemas dan cuenta de que el aumento del comercio y de la interconexión de las economías no

posiciones en torno al futuro del proceso. En este sentido, la ambivalencia de la posición argentina junto con la inflexibilidad del gobierno brasileño alentaron los rumores de que el MERCOSUR se acercaba peligrosamente a una ruptura. Así, Bouzas (2001: 192-193) plantea que: “Mientras que para el gobierno brasileño el Mercosur fue esencialmente un vehículo para aumentar su presencia en el ámbito internacional, para el gobierno argentino el Mercosur fue un instrumento motivado por la perspectiva de ganancias comerciales y por consideraciones políticas internas” y continúa “durante la segunda mitad de los '90 el gobierno brasileño vio frustradas sus expectativas de que el respaldo argentino sería funcional a las prioridades de acción internacional de Brasil (...) el gobierno argentino hizo del estrecho alineamiento con Estados Unidos el fundamento de su política externa. Por su parte, los miembros menores del Mercosur (incluida la Argentina) vieron frustrarse sus expectativas de un acceso estable al mercado brasileño: la discrecionalidad siguió jugando un papel importante y la permanencia o el surgimiento de asimetrías de política generó tensiones en materia de comercio y de localización de las inversiones. La gradual disolución de esta matriz de intereses comunes y la falta de un reemplazo adecuado están en la raíz de la impasse por la que atraviesa el Mercosur”.

Por otro lado, y a medida que la crisis se profundizó quedó en claro que cada país la gestionaba desde una perspectiva nacional. La débil institucionalidad del proceso de integración se tradujo en la ausencia de respuestas regionales: primero Brasil y luego Argentina optaron por tomar decisiones políticas que afectaban la viabilidad de los acuerdos alcanzados. Si bien esas medidas luego fueron en general refrendadas por los máximos órganos del MERCOSUR, quedó claro que “en cualquier momento los grandes países [podían] alterar a voluntad la normativa del Mercosur” (Ginesta, 2002: 40).

En el plano regional, la estrategia fue “ganar tiempo”: el proceso se estancó y en ciertos aspectos puntuales referentes a la libre comercialización de bienes intrazona retrocedió<sup>184</sup>, pero no fue abandonado a su suerte. Si bien es claro que “el MERCOSUR,

---

habían sido acompañados de medidas concretas tendientes a asegurar y profundizar lo logrado. En el contexto de crisis que se abre en estos años los problemas nuevos se suman a los temas pendientes, dando como resultado una virtual parálisis del proceso de integración. Para un análisis detallado de estos conflictos puede consultarse a Bouzas (2003b), Vigevani, Pasquariello Mariano y Fernández de Oliveira (2001), Saccone (1995b y 1996), Frydman (2010), Boldorini y Zaldueno (1995).

<sup>184</sup> La necesidad de volver a controlar las variables económicas principales luego de la devaluación de Brasil y de Argentina llevó, por ejemplo, a profundas alteraciones del AEC, amén del establecimiento de límites a las importaciones y de otras medidas de similar envergadura que alteraron las reglas básicas de



en tanto proceso de integración, no jugó de manera contracíclica” (Saludjian, 2004: 137) ninguno de los gobiernos apostó a que un abandono del proceso mejoraría las posibilidades de recuperarse más rápidamente. Además de los efectos económicos concretos, la consecuencia más destacada de esta crisis fue la pérdida de credibilidad del MERCOSUR ante los actores internos y externos.

El impacto económico de este período puede observarse claramente en los cuadros N° 4.a y N° 5 (ver Anexo). El Cuadro N° 4.a en particular expresa claramente que hacia el año 2002 las exportaciones intrazona habían retrocedido a niveles similares a los del período de transición (1991-1994), en lo que sin lugar a dudas constituía un retroceso en los niveles de interdependencia entre los estados miembros. De forma similar, el Cuadro N° 5 refleja el impacto de la crisis en la economía de los países individualmente, dando cuenta del fuerte retroceso del PBI para Argentina y Uruguay y del estancamiento para Paraguay y Brasil.

Es recién a partir del año 2003, y en el marco de importantes recambios en las élites políticas gobernantes que los países del MERCOSUR empiezan a transitar el camino de la recuperación. En ese contexto, lo que se pone en cuestión es la orientación de las políticas que hasta entonces habían regido los destinos de cada uno de los países del bloque; a nivel regional, la incapacidad del MERCOSUR para enfrentar la crisis se traduce en el impulso para reformarlo.

### **5.-Continuidades y rupturas: el MERCOSUR en el período 2003-2006**

La nueva etapa que se abre en estos años -que bien puede ser periodizada en función del ascenso al poder de nuevas fuerzas y/o partidos políticos a las máximas magistraturas de los países miembros del MERCOSUR<sup>185</sup>-, la inicia Brasil, con la elección en el año 2002 de Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT) como Presidente; la continúa Argentina, con la victoria en las elecciones presidenciales argentinas del año 2003 de Néstor Kirchner, miembro del Partido Justicialista (Frente Para la Victoria-FPV<sup>186</sup>); la refuerza Uruguay, que en el año 2004 elige como nuevo

---

funcionamiento del bloque e hicieron retroceder, de hecho, el nivel de integración económica alcanzada (Ginesta, 2002).

<sup>185</sup> En conjunto, las nuevas fuerzas políticas gobernantes se han caracterizado por “una relativamente alta oposición al consenso político reformista de los noventa, la adscripción a ideas y programas políticos tendientes a recomponer algunos de los más agudos efectos sociales, políticos e institucionales generados por aquellas políticas, y un giro ideológico (...) heterogéneo e impreciso” (Moreira; Raus y Gómez Leyton, 2008: 7).

<sup>186</sup> En el año 2003 la todavía no resuelta crisis política derivada del colapso de fines del 2001 fracturó la oferta electoral del PJ en tres opciones: Frente Por la Lealtad (Menem-Romero), Frente Movimiento

mandatario a Tabaré Vázquez, líder del Frente Amplio (FA); y la finaliza Paraguay, que en el año 2008<sup>187</sup> da paso a la presidencia de Fernando Lugo, candidato de la novel “Alianza Patriótica para el Cambio” (APC), en una derrota histórica de la hasta entonces gobernante ANR<sup>188</sup>.

La renovación política que experimentan los países del MERCOSUR se tradujo en una fuerte voluntad política para fundar un “nuevo MERCOSUR”, en particular por la inmediata sintonía política que se manifestó entre los presidentes de Argentina y Brasil. Así, en el año 2003 se firmó el denominado “Consenso de Buenos Aires”, puntapié inicial de lo que se suponía era una “nueva etapa” en el proceso de integración (Caetano y Perina, 2003), caracterizada por la “voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional”; el impulso decisivo a “la participación activa de la sociedad civil”, y la implementación de “políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio” (Consenso de Buenos Aires, 2003).

En este sentido, la firma del citado documento daba cuenta de la necesidad de repensar el proceso en clave de “una alianza estratégica entre los dos países” y de la apertura a nuevos actores sociales<sup>189</sup>. La incorporación de Uruguay a la lista de los “nuevos gobiernos” alentaba además la esperanza de que el proceso no se viera limitado a las relaciones bilaterales argentino-brasileñas. Paraguay, en tanto, volvió a elegir en el año 2003 a un miembro de la ANR, Nicanor Duarte Frutos (2003-2008).

La reformulación del MERCOSUR involucró necesariamente diversas dimensiones<sup>190</sup>. A nivel institucional, se crearon el Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) y el Parlamento del

---

Popular (Rodríguez Saa-Posse) y Frente Para la Victoria (Kirchner-Scioli). Esta fractura tuvo el mérito de facilitar la identificación de las distintas posturas que con respecto al MERCOSUR (y otros temas) convivían en el seno del mismo partido.

<sup>187</sup> Lo que sitúa a este caso fuera del límite temporal involucrado en nuestra investigación.

<sup>188</sup> Al momento de la escritura de esta tesis los conflictos políticos internos del Paraguay derivaron en la destitución del Presidente Fernando Lugo, en lo que ha sido considerado por el resto de los socios del MERCOSUR como una ruptura del orden democrático en este país, motivando su suspensión al menos hasta la elección de nuevas autoridades mediante elecciones democráticas.

<sup>189</sup> En el caso argentino, por ejemplo, uno de las principales entidades empresariales, la Unión Industrial Argentina (UIA) planteaba “Los problemas del Mercosur no se solucionan con ‘más’ Mercosur. *Los problemas del Mercosur se solucionan con un mejor Mercosur*” (en Diario Clarín, 07/06/2003, las cursivas son del autor).

<sup>190</sup> Cabe mencionar que durante estos años se produce la solicitud de ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Sin embargo, no se logró superar el “escollo” parlamentario de Paraguay, quien finalmente rechazó la adhesión en el año 2012. La compleja situación política interna de este país para este último año, sumada a su suspensión del MERCOSUR (ver nota al pie N° 188) derivaron en la reafirmación de la aceptación de la membresía por el resto de los socios y actualmente Venezuela participa en calidad de miembro pleno. De todas formas, al formalizarse su ingreso recién en este último año, no abordamos este caso en nuestro trabajo.

MERCOSUR (PM)<sup>191</sup>. El CRPM nació en su momento ante la constatación de la ausencia de un órgano de carácter permanente que asistiera al CMC sobre el estado de desarrollo del proceso de integración y de los problemas más urgentes a resolver<sup>192</sup>. En referencia al TPR<sup>193</sup>, representó un salto cualitativo en el sistema de solución de controversias. Su carácter permanente posibilita la conformación de jurisprudencia en relación con la interpretación de la normativa del MERCOSUR, además de constituirse en un referente ineludible en lo que respecta al cumplimiento de esas normas<sup>194</sup>. El tercer avance institucional de relevancia fue la transformación de la CPCM en un Parlamento Regional. Éste fue creado como un “órgano de representación de sus pueblos [de los Estados que conforman el MERCOSUR], independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del MERCOSUR”. Bajo este criterio, el Protocolo que le dio origen estableció que “El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto” (Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, art. 1)<sup>195</sup>.

Un segundo aspecto del “nuevo MERCOSUR” fue la formalización institucional de programas destinados a atenuar las asimetrías entre los socios. La creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) no sólo reconoció la disparidad de desarrollo entre los Estados Miembros, plasmada en la contribución diferencial del Fondo, sino que también estableció implícitamente que el desarrollo de los miembros

---

<sup>191</sup> La complejización y diversificación institucional del MERCOSUR está lejos de detenerse, ofreciendo nuevas oportunidades de participación (en clave de influencia, no de decisión) a actores potencialmente relevantes. Algunos de esos actores han logrado jerarquizar su posición institucional, como es el caso de los gobiernos subnacionales, ahora agrupados en el “Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur” (Decisión CMC 41/2004).

<sup>192</sup> Aún así, el CRPM no se estructuró como un órgano con poder propio y su financiamiento dependió del país de la nacionalidad de su presidente.

<sup>193</sup> Cabe mencionar que el Protocolo de Olivos que habilitó la creación de este Tribunal se firmó en febrero de 2002, pero recién entró en vigencia en enero de 2004.

<sup>194</sup> Es importante considerar que hay un conjunto de elementos que alejan la posibilidad de que el TPR pueda ser considerado como un Tribunal de Justicia al estilo del de la Unión Europea. En especial que resuelve conflictos sólo entre Estados, que no es un tribunal obligatorio para los países que forman parte del MERCOSUR (“opción de foro”) y que si bien está contemplada la posibilidad de que los Tribunales Superiores de los Estados miembros soliciten opiniones al TPR en lo referente a la interpretación de la normativa MERCOSUR, esa consulta no es obligatoria. Esto implica que la normativa seguirá siendo interpretada de manera diferente de acuerdo a los criterios que utilicen los tribunales nacionales.

<sup>195</sup> En este sentido, es innegable su homologación con el Parlamento Europeo. Sin embargo, de la lectura atenta de sus competencias se revela que en su formato actual no es demasiado diferente a la antigua CPC. Asimismo su composición seguirá siendo al menos hasta el período 2010-2014 decidida en el seno de los Congresos Nacionales (Ramos, 2010a).

menos favorecidos debía en parte ser responsabilidad de sus socios, reflejando esta posición en el destino de los aportes que conforman el fondo<sup>196</sup>.

Un tercer aspecto de la renovación fue la creación de nuevas instituciones en vinculación con las dimensiones sociales y políticas de la integración: entre otros, el Centro de Promoción del Estado de Derecho y el Instituto Social del MERCOSUR<sup>197</sup>.

Sin embargo, el MERCOSUR también siguió manteniendo ciertos déficits de los períodos anteriores. En primer lugar, no se amplió el espectro de actores con capacidad de decisión. En sentido contrario a esta orientación, luego del recambio de las dirigencias gubernamentales el proceso tomó un sesgo aún más presidencialista, donde fueron los encuentros bilaterales Lula da Silva-Néstor Kirchner los que determinaron el rumbo de la integración. De igual manera, no se hizo ningún intento serio de perfeccionar el orden jurídico regional, de manera que el retraso en incorporar la normativa regional al derecho interno de cada estado se mantuvo (Rivas, 2006). Por último, las reformas institucionales no fueron suficientes para modificar la conflictiva dinámica interestatal del proceso.

El MERCOSUR también debió enfrentar durante estos años serias desavenencias entre sus socios que atemperaron el ritmo de cambio y que dejaron en claro las dificultades en alcanzar un consenso mínimo en torno a la profundización de la integración. Así, el acercamiento entre Argentina y Brasil atravesó momentos de incertidumbre por razones estructurales ancladas a su vez en percepciones recíprocas negativas. En palabras de Peña (2005b: 3) “Por el lado del Brasil, se estaría acentuando la percepción de un vecino - la Argentina - con una acumulación de problemas estructurales que le generan dificultades para encarar con optimismo, desafíos y oportunidades que se abren en un escenario internacional global marcado por una fuerte dinámica de cambio (...) se aprecia que la Argentina no siempre se comporta como un aliado confiable en relación a cuestiones relevantes de la agenda externa brasilera (...) A su vez, por el lado argentino, se observa una tendencia creciente a percibir al Brasil como un país concentrado en el desarrollo de una agenda internacional de alcance global (...) aún a costa de diluir sus

<sup>196</sup> De acuerdo a la Decisión CMC 18/2005 los recursos del Fondo deben utilizarse de la siguiente forma: el 48% a los proyectos presentados por Paraguay, el 32% a los proyectos de Uruguay, el 10% para los proyectos de Argentina y el 10% para los de Brasil.

<sup>197</sup> El primero recoge el amplio y rico legado del MERCOSUR en torno a la cuestión de la Democracia, cuyo punto más relevante fue la firma del Protocolo de Ushuaia. El segundo, en tanto, retomó una vieja aspiración: la necesidad de contar con estudios que reflejen los déficits reales de las sociedades que forman parte del MERCOSUR como primer mecanismo para buscar, a escala regional, una solución consensuada para los mismos. En ambos casos, y junto al desarrollo en torno a los cambios institucionales ya mencionados, queda claro que se buscó impulsar un proyecto más abarcador, de manera de trascender la esfera económico-comercial hasta entonces dominante para integrar otras dimensiones.

compromisos con el Mercosur. También se percibe frialdad en el apoyo esperado por la Argentina en cuestiones relevantes de su agenda externa (...) Además, según estas percepciones, el Brasil no tendría suficiente sensibilidad frente a los problemas de sus socios en el Mercosur -se traduce en expresiones sobre una falta de generosidad por parte del socio mayor- y ello explicaría su negativa a aceptar propuestas argentinas orientadas a resolver los problemas originados en asimetrías que afectan corrientes de comercio y de inversiones”.

De manera similar, el conflicto entre Argentina y Uruguay desatado entre los años 2005/2006<sup>198</sup> afectó profundamente las relaciones entre ambos países. En el plano regional, el conflicto desnudó la inoperancia de las instituciones del bloque para atender a las controversias suscitadas entre los socios, y dejó en una incómoda situación al gobierno de Brasil<sup>199</sup>. De igual manera, puso en duda la permanencia de Uruguay en el MERCOSUR y alentó la posibilidad de un acuerdo de libre comercio entre este país y los Estados Unidos (Pradal, 2008).

Para finalizar, cabe mencionar que aún en este contexto problemático el MERCOSUR pudo posicionarse exitosamente frente a la imposición del proyecto norteamericano del ALCA. De hecho, en la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en el año 2005 la posición contraria del bloque regional, liderada por Argentina, Brasil y Venezuela, terminó por diluir la iniciativa.

En definitiva hacia el año 2006, cuando se cierra nuestra investigación, el MERCOSUR atravesaba un período de tendencias contradictorias: mientras se intentaba replantear el acuerdo sobre nuevas bases, -intento vinculado tanto al fracaso relativo del modelo del MERCOSUR comercial como a los cambios políticos domésticos-, nuevos conflictos intrabloque dificultaban la profundización del proceso. En términos del

---

<sup>198</sup> El origen del conflicto fue la instalación de dos plantas de celulosa sobre la costa uruguaya del Río Uruguay. Ante el temor a la contaminación los vecinos de la localidad argentina de Gualaguaychú bloquearon el Puente Internacional que permitía la comunicación entre ambos países. Su posición fue acompañada por el gobierno argentino, quien denunció al Uruguay por el incumplimiento del Estatuto que rige el uso y aprovechamiento del río ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ); la denuncia fue respondida por el gobierno uruguayo con acciones similares: denuncia de Argentina ante el TPR del MERCOSUR por incumplimiento de lo estipulado en el Tratado de Asunción y ante la Corte Internacional de Justicia. Finalmente, el conflicto encontró una vía de solución luego del fallo de la CIJ en el año 2010: si bien avaló la denuncia argentina al considerar que Uruguay había violado el Estatuto al no consultar a Argentina sobre la construcción de las pasteras -para entonces sólo una- evitó pronunciarse sobre las denuncias de contaminación al considerar que no había elementos suficientes como para probarla, lo cual habilitó la continuidad de la actividad por parte de la pastera instalada. El recambio presidencial en los dos países facilitó posteriormente la normalización de las relaciones.

<sup>199</sup> La postura oficial de Brasil fue que el conflicto debía resolverse bilateralmente. Esta posición, sin embargo, favorecía a la Argentina en desmedro de Uruguay, que reclamó su tratamiento dentro del bloque.

neofuncionalismo, puede interpretarse que el proceso se encontraba inmerso en un “ciclo decisorio”, donde la acumulación de problemas obligaba a tomar decisiones cruciales para el futuro de la integración regional.

## 6.-Conclusiones

A lo largo del presente capítulo hemos abordado de forma extensa aunque algo esquemática diversas aristas vinculadas al origen y desarrollo del MERCOSUR, estableciendo una periodización tentativa y algunas vinculaciones con las situaciones nacionales.

En este marco, sostuvimos que el origen del MERCOSUR está firmemente vinculado tanto a los procesos de transición y consolidación democrática (en particular en el caso de Paraguay, Argentina y Brasil) como a las reformas de mercado (Argentina, Brasil y Uruguay), en un contexto signado por profundos cambios a nivel del sistema internacional. Considerando el marco teórico que orienta nuestra investigación es importante desatacar que el neofuncionalismo presenta ciertos problemas a la hora de explicar adecuadamente los orígenes del proceso de integración mercosureño. En efecto, y como mencionamos a lo largo del desarrollo del capítulo, no fueron estrechas relaciones de interdependencia las que explican el Tratado de Asunción<sup>200</sup> sino factores ligados esencialmente a los contextos nacionales, regional e internacional, en función de las transformaciones en el orden sistémico a partir del fin de la guerra fría.

Por otro lado, es una cuestión que merece mayores indagaciones si el MERCOSUR puede interpretarse como una continuidad del proceso argentino-brasileño de los años 80 o como un proceso totalmente novedoso; como parte del nuevo “ciclo integrador” que experimentó Latinoamérica a principios de los años 90. En términos teóricos, la primera opción implicaría pensar al TA como el resultado de un momento de *tensiones y contradicciones*, a nivel de los estados que formaban parte del proceso (las crisis económicas de Argentina y Brasil) y del sistema internacional (la ya mencionada transformación en el orden global). Dichas tensiones y contradicciones habrían

---

<sup>200</sup> En conjunto, no más del 9% del total de exportaciones de los países del bloque eran intrazona en 1990 (Cuadro N° 2 en Anexo). Ese porcentaje de todas maneras oculta las asimetrías entre los países: si sólo el 4,2% de las exportaciones de Brasil eran intrazona, para Paraguay el mercado regional era el destino de casi el 40% de sus ventas externas. En estrecha vinculación, y al no existir una significativa interdependencia económica entre los socios, más que responder a una demanda de integración de actores sociales domésticos el MERCOSUR fue pautado y presentado desde los gobiernos (oferta de integración) como un hecho consumado. El interés hacia la integración de los principales actores internos se verificó una vez que ésta estuvo en marcha y debió canalizarse en función del esquema institucional adoptado.

motorizado un *ciclo decisorio* donde los estados parte optaron por profundizar la integración incrementando sus obligaciones.

Sin embargo, esta línea interpretativa deja de lado la baja densidad de las relaciones entre ambos socios al momento en que se firma el TA. De igual manera, y tal como mencionamos en el apartado 2.2 no hay dudas de que el MERCOSUR presenta ciertas características que tornan más acorde la noción de *ruptura* en relación con el pasado inmediato que de continuidad. No es sólo que la integración se *profundiza* sino que se *transforma* y se *reformula*, ampliándose al incorporar a dos nuevos estados y cambiando las coordenadas a partir de las cuales se estructuraba hasta entonces el proceso de integración.

En este sentido, y a nivel regional, el MERCOSUR se enmarcó en lo que la CEPAL denominó oportunamente como “regionalismo abierto”; un proceso de adecuación a las nuevas exigencias de la globalización que implicaba una rápida integración al mercado mundial por la vía del regionalismo. A nivel doméstico, el proceso se caracterizó por la marcada preponderancia de los Poderes Ejecutivos, que establecieron el característico perfil económico-comercial del MERCOSUR, los plazos y ritmo de su desarrollo y el marco institucional que consideraron idóneo para el cumplimiento de sus objetivos políticos.

El regionalismo abierto es considerado en nuestro trabajo como un nuevo “modelo de integración”: una construcción analítica que definió las características que debían adoptar los procesos de integración latinoamericanos, prescribió el modo o los mecanismos adecuados para llevarlos a cabo y justificó las razones que motivaban la necesidad de integrarse. Por otro lado, y al igual que el “modelo cepalino”, éste también estuvo estrechamente vinculado a un modelo de desarrollo, definido por la aplicación de políticas neoliberales. Por último, y de manera similar, la crisis de ese modelo obligó a una reformulación del modelo de integración, cuyos rasgos definitivos todavía no alcanzan a perfilarse.

En este marco, el desarrollo del MERCOSUR estuvo signado por el regionalismo abierto: durante los años 1991-2002 el proceso se definió por una estructura institucional mínima, el énfasis predominante en las cuestiones económico-comerciales, un escaso rol regulador por parte de los Estados nacionales y la concentración del poder de decisión en un puñado de actores. Mientras el modelo dio resultados positivos, en particular en los años 1995-1998 el proceso se desarrolló al compás de los postulados del neofuncionalismo, aunque con ciertas salvedades. La acumulación de tensiones y

contradicciones dieron lugar a negociaciones que se canalizaron en general mediante la incorporación de nuevos temas y la asunción de nuevos compromisos. Aún así cabe mencionar que muchos de los problemas generados por el propio avance del proceso no fueron resueltos, como quedó en evidencia en el período de crisis. De igual manera, aunque esta es una posibilidad contemplada en la teoría, no se observó un incremento en las competencias de las instituciones; por el contrario, los Estados cuidaron siempre de no perder el control y evitaron cualquier tipo de construcción supranacional. Más interesante en términos teóricos es advertir que aún cuando Argentina destinaba el 30% de sus exportaciones a sus socios en el período 1998-1999 (ver Cuadro N° 1.b en Anexo) en materia de política exterior apoyaba decididamente al ALCA. En otras palabras: habría “algo más” a la hora de definir el avance/retroceso de un proceso de integración que lo que puede indicar la evolución del proceso en sí mismo. Desde nuestra perspectiva, las *ideas políticas* que sostienen las decisiones tomadas por los líderes políticos constituyen la clave. En efecto, más allá de la importancia económica y política del MERCOSUR para Argentina en esa época, las opciones de política, *sustentadas en un conjunto de supuestos sobre el funcionamiento del sistema internacional, y de preferencias políticas por parte del titular del Poder Ejecutivo*, priorizaban la alianza con los Estados Unidos.

En similar sentido, la teoría no logra explicar de forma suficiente las razones por las cuales el MERCOSUR pudo sostenerse en gran parte incólume frente a un contexto fuertemente adverso. En efecto, los compromisos regionales tendieron a limitar las capacidades de los gobiernos para implementar respuestas a la crisis; complementariamente la crisis tampoco operó como motor para incrementar los compromisos asumidos, de manera de limitar las externalidades negativas entre los socios; por último, el MERCOSUR tampoco actuó como “barrera” frente a la crisis internacional desatada en el sudeste asiático en 1997 y, por el contrario, más bien fue la correa de transmisión para su impacto en la economía argentina y, posteriormente, uruguaya. Frente a estas adversidades cabe recordar que el camino elegido fue mantener las obligaciones asumidas, autorizar las acciones unilaterales en caso necesario, y *sostener el compromiso con el MERCOSUR*.

A partir del año 2003 el MERCOSUR no sólo salió de la crisis sino que se redefinió en clave político-social. Sin afectar la estructura institucional básica, el proceso se diversificó en múltiples dimensiones: Parlamento Regional, FOCER, TPR, derechos humanos, disparidades regionales y sociales, complementación productiva, entre otros.



Estas iniciativas, que se fueron desplegando con firmeza a partir del año mencionado *tuvieron su origen en un contexto donde las vinculaciones comerciales intrazona habían retornado a niveles propios del período 1991-1994. En otras palabras, el “derrame” y profundización parecen ser producto de decisiones ligadas no a la evolución del proceso, sino nuevamente a las ideas políticas de los líderes que oportunamente asumieron la conducción de sus respectivos países en la primera década del presente siglo.*

En definitiva, el desarrollo del capítulo nos ofreció el marco general de evolución del MERCOSUR, sus características principales, su perfil político-institucional, el modelo que lo sustentó durante gran parte de su historia. Como se pudo advertir, los partidos políticos no ocuparon un rol relevante a nivel regional en este proceso. En el próximo capítulo abordamos precisamente a los partidos de cada uno de los casos abordados, dando cuenta de su historia y del contexto político nacional respectivo.

## Capítulo III

### *Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay*

#### **1.-Introducción**

En el presente capítulo abordamos los partidos políticos comprendidos en nuestro trabajo en el marco de sus respectivos contextos nacionales. Considerando *los posicionamientos partidarios sobre la integración regional como hilo conductor* damos cuenta de los procesos históricos que enmarcaron el nacimiento, organización y desarrollo de los partidos seleccionados. El objetivo no es desplegar un exhaustivo análisis histórico de cada caso sino ofrecer algunas claves de análisis que nos permitan identificar “el estado de situación” de las organizaciones partidarias frente a la integración latinoamericana al momento en que se crea el MERCOSUR.

Cabe advertir que los conocimientos académicos sobre este tópico son escasos y dispares según el caso que desarrollemos, por lo cual pueden encontrarse diferencias en la profundidad del tratamiento otorgado a cada caso. A los fines de analizar con mayor precisión a cada organización partidaria tuvimos en cuenta algunos de los elementos principales que los identifican, considerando sus orígenes, pautas organizativas y tradiciones políticas. Para facilitar la exposición dividimos el capítulo según los casos nacionales, reservando un apartado para las conclusiones generales donde retomamos de forma comparativa los principales elementos de cada caso.

#### **2.-El Caso Argentino**

En general la literatura académica no aborda el posicionamiento de los partidos políticos argentinos en relación a la integración regional; en términos del desarrollo histórico de cada organización partidaria, es un área prácticamente vacante. Sin embargo, los análisis especializados sí consideran algunas dimensiones que pueden vincularse con nuestra temática. En este sentido, es posible identificar trabajos que se ocupan de: 1-la política exterior argentina, estrechamente vinculada a los titulares del Poder Ejecutivo; (Rapoport y Spiguel, 2005; Russell y Tokatlian, 2003; Ferrer y Jaguaribe, 2001; Eissa 2011, entre otros). En escasas ocasiones esta bibliografía también considera el posicionamiento de los presidentes en vinculación con el de sus respectivos partidos (Bologna, 1991; Miguez, 2010a)<sup>201</sup>; 2-el análisis de partidos políticos específicos, donde

---

<sup>201</sup> Bologna (1991) realiza un análisis integral de la política exterior de Argentina durante las presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989) y los primeros dos años de la 1ª presidencia de Carlos Menem (1989-1991)

el interés se orienta tanto a la historia de las formaciones partidarias como a su organización, identificando tendencias y/o facciones internas y detallando sus relaciones con otros actores. En general, en este tipo de trabajos las posiciones político-partidarias son soslayadas o sólo mencionadas en relación a temáticas claves (rol del estado, defensa de la democracia, desarrollo industrial, etc.) entre las cuales no se considera a la integración regional (Regnier, 2006; Levitsky, 2005; Persello, 2007; Rock, 1997; Sidicaro, 2002, entre otros) y; 3-los análisis que intentan dar cuenta de la posición en política internacional de los partidos; este tipo de análisis, aunque con algunas excepciones, privilegia la relación con los centros de poder mundial, en particular la vinculación con Gran Bretaña y la conflictiva relación con Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2003; Regnier, 2006, entre otros).

Desde una perspectiva global, la predominancia de estos trabajos obedece a un conjunto de factores. En primer lugar, al propio desarrollo histórico-político de Argentina, que no ha favorecido la discusión y elaboración de posiciones políticos-partidarias consistentes, en particular por sus recurrentes quiebres constitucionales, que bloquearon la actividad partidaria<sup>202</sup>. En esta línea, es recién a partir de 1983 que la democracia se instala definitivamente en nuestro país como un régimen político legítimo y reconocido como tal por sus principales actores; sin embargo, es también en esta etapa cuando los partidos empiezan a experimentar cambios relevantes que dificultaron su consolidación institucional (Leirás, 2007; Calvo y Escolar, 2005).

En segundo lugar, los propios partidos políticos argentinos presentan ciertas características que han dificultado la emergencia y consolidación de claros perfiles doctrinarios. Así, Abal Medina y Suárez Cao (2002: 166) plantean que “incluso en los breves momentos de institucionalidad democrática los partidos argentinos actuaron negando la idea misma de sistema [de partidos], al no reconocerse a sí mismos como partes de un todo, sino entendiendo su posición como la única legítima. Esta visión que

---

considerando la filiación partidaria de ambos mandatarios, mientras que Míguez (2010a) da cuenta de la construcción de consensos en torno a la política exterior durante los años 90 entre las principales fuerzas partidarias (PJ y UCR).

<sup>202</sup> En este sentido entre 1916, fecha en que se realizaron las primeras elecciones presidenciales nacionales bajo una legislación articulada en torno a los principios del voto secreto, universal y obligatorio, y 1983, fecha del traspaso del poder presidencial a las autoridades civiles por parte de la última dictadura militar, sólo tres presidentes elegidos democráticamente pudieron completar su mandato (Hipólito Yrigoyen de 1916 a 1922, Marcelo T. de Alvear de 1922 a 1928 y la primera presidencia de Juan Domingo Perón de 1946 a 1952). En el intervalo se registraron seis golpes de estado o pronunciamientos militares que forzaron la renuncia de las autoridades electas (1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976), abstenciones por fraudes electorales y/o proscripciones de las principales fuerzas políticas (de la Unión Cívica Radical entre 1930 y 1935 y del Partido Justicialista, entre 1955 y 1972), gobiernos dirigidos por las fuerzas armadas y extensas dictaduras (1930-1932; 1943-1946; 1966-1973; 1976-1983)

podemos llamar *movimientista* (...) se expresó con claridad en el pensamiento y la práctica de los líderes máximos de los dos grandes partidos de la argentina moderna” (la cursiva es nuestra). De manera similar, Leirás (2007) sostiene que los principales partidos políticos argentinos sostienen *perfiles ideológicos difusos*<sup>203</sup>.

Por último, cabe mencionar que la específica inserción de Argentina en el sistema internacional -definida como periférica o subdesarrollada- ha motivado que los partidos políticos definieran posiciones más claras en relación con las potencias dominantes o hegemónicas que con sus vecinos de América Latina -con la parcial excepción de Brasil y Chile<sup>204</sup>-, al menos hasta tiempos recientes.

Dados estos condicionamientos, en los siguientes apartados, sin pretensiones de exhaustividad, abordamos algunos de los procesos más relevantes que a nuestro criterio contribuyen a comprender la posición de los partidos políticos argentinos frente a la integración latinoamericana, considerando tanto la historia de cada partido como el marco en el que éstos se desarrollaron.

### **2.1-Orígenes y desarrollo de la Unión Cívica Radical (UCR)**

La UCR es uno de los partidos más antiguos de nuestro país<sup>205</sup>. Sus orígenes se remontan a las dos últimas décadas del siglo XIX cuando sectores escindidos de las élites políticas junto a grupos minoritarios de las ascendientes clases medias, que prosperaban al amparo del modelo agro-exportador<sup>206</sup> (Persello, 2007), lograron conformar una organización política definida por el rechazo a las prácticas y al modo en que se estructuraba el régimen político de entonces. Al constituirse en torno a demandas políticas -la defensa del orden republicano- el partido inicialmente no sentó clara posición ni discutió en torno a propuestas programáticas concretas, incluyendo el modo

---

<sup>203</sup> Mustapic (2002: 144) analizando al Partido Justicialista concuerda con este autor al afirmar que con “principios lo suficientemente generales, como para tener siempre vigencia, o lo suficientemente vagos, como para poder ser reinterpretados según las circunstancias (...) la doctrina [peronista] atrajo a grupos ideológicamente diversos que encontraron en ella algún punto de afinidad, al tiempo que su elasticidad abrió el espacio para el establecimiento de jerarquías cambiantes en el interior del movimiento”. En relación al radicalismo, Regnier (2006, 58-59) afirma que “en el radicalismo nunca existió homogeneidad política ni ideológica (...) la UCR no [es] un partido, sino 'el movimiento'. De allí que la ideología del radicalismo se presta a las más diversas interpretaciones”.

<sup>204</sup> En ambos casos, diversas consideraciones económicas (el ABC del primer peronismo) y geopolíticas (en particular los problemas limítrofes con Chile y la rivalidad argentino-brasileña) ameritaron reflexiones especiales por parte de los partidos políticos argentinos.

<sup>205</sup> Junto con el Partido Socialista, que no abordamos en este trabajo.

<sup>206</sup> Rock (1997: 266) plantea que “es evidentemente errónea la idea tradicional de que el partido fue desde sus comienzos un órgano representativo de la clase media. Antes de 1924 fue controlado en gran medida por una élite muy flexible de terratenientes”. Y agrega “la fuerza del radicalismo (...) derivó de su habilidad para movilizar el apoyo popular adecuándose a una amplia variedad de grupos en distintas regiones”.

de inserción en el sistema internacional. En este sentido, “la causa” del radicalismo “era la causa identificada con la nación” (Persello, 2007: 11). Al respecto, la UCR no definió un programa durante varias décadas aunque sí adoptó una identidad política diferenciada (Persello, 2007)<sup>207</sup>.

En términos organizativos el partido desarrolló una extensa estructura territorial de alcance nacional que partía desde las unidades de base, los comités, hasta las organizaciones nacionales, la Convención y el Comité Nacional, incorporando los principios federales que reconocían la autonomía de las ramas provinciales del partido<sup>208</sup>. La densidad organizativa, base de la capacidad de movilización del partido, no tuvo un correlato en términos programáticos. Como ya se ha mencionado, la indefinición en torno a la posición del partido con respecto a problemas concretos fue durante muchos años defendida por sus principales líderes (Persello, 2007).

Su temprano acceso al gobierno nacional<sup>209</sup> no alteró esta decisión. De hecho el primer programa partidario fue elaborado recién en el año 1937. Entre tanto, el partido ocupó la Presidencia en tres oportunidades (1916, 1922 y 1928) y se transformó en la principal fuerza política del país hasta la década de los 40'.

Durante los gobiernos radicales es posible identificar tanto líneas de ruptura como de continuidad con las políticas definidas por los gobiernos previos. Considerando la política exterior del primer presidente radical, Hipólito Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930), se mantuvo una relación privilegiada con Gran Bretaña, que implicó, por ejemplo, sostener la neutralidad en la 1era. Guerra Mundial, declarada por su antecesor en el cargo; de igual manera, el radicalismo no alteró el modo de inserción agroexportadora de Argentina en la economía mundial (Rapoport y Spiguel, 2005). Por otro lado, y en función de la reivindicación de principios universalistas, durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen se impulsó un Congreso de países latinoamericanos neutrales para coordinar la posición de la subregión en relación a la guerra cuestionando “la hegemonía y el intervencionismo de Washington en el hemisferio” (Rapoport y

---

<sup>207</sup> De acuerdo a Regnier (2006: 53) en sus orígenes, la “identidad radical” se vinculó al “imaginario social liberal, con fuerte anclaje republicano, que propugna el pleno funcionamiento e independencia de las instituciones políticas respecto de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial [junto con] la obligación cívica del ciudadano de participar en la política nacional, el fin del personalismo oligárquico elitista y la modernización de los partidos políticos”.

<sup>208</sup> Para Lichtmajer (2010) “Desde sus orígenes, la UCR se articuló a partir de una estructura tomada del modelo de partidos norteamericanos en boga a fines del siglo XIX. La adopción de ese esquema (...) ofrecía una vía de resolución a los conflictos en el seno del partido y satisfacía una demanda de 'modernización' de las organizaciones políticas y mejora en las prácticas, ampliamente difundida hacia fines del siglo XIX”. La primera Carta Orgánica data de 1892.

<sup>209</sup> En las primeras elecciones nacionales presidenciales regidas por la Ley Sáenz Peña, en el año 1916.

Spiguel, 2005: 26)<sup>210</sup>. En este sentido, la importancia de América Latina se manifestó a nivel político y en relación al creciente rol de los Estados Unidos en la región, dando cuenta de iniciales tensiones entre ambos países en el contexto de la relación argentino-británica<sup>211</sup>.

A partir de 1930, luego del derrocamiento del gobierno radical por un golpe de estado, el partido ingresó en una etapa de redefiniciones y transformaciones. En este marco, y bajo la presión de fuertes divisiones internas<sup>212</sup>, la UCR logró acordar la necesidad de formular un programa partidario unificado para presentarse en las elecciones presidenciales nacionales del año 1937<sup>213</sup>. En éste “el radicalismo se definía como parte e intentaba circunscribir la franja de intereses a representar definida en términos de pequeños y medianos productores, consumidores y trabajadores” (Persello, 2007: 130). El programa definió algunos aspectos relativos a la posición del partido en relación a la política exterior. Así, establecía: “convenir tratados de comercio con las naciones extranjeras y especialmente americanas, tendientes a la supresión de las tasas aduaneras en el comercio internacional” y la “participación de la República Argentina en las iniciativas panamericanas destinadas a unificar el derecho de los pueblos de América” (en Claves del Bicentenario; 2010: 131 y 137). También declaraba su defensa de “la soberanía y derechos de todos los Estados de la comunidad internacional, garantizando su autodeterminación y su régimen democrático” (en Claves del Bicentenario; 2010: 137). Cabe mencionar entonces que en ningún momento se plantea una referencia explícita a América Latina. De todas maneras desde grupos disidentes de la conducción

---

<sup>210</sup> De acuerdo a Cisneros y Escudé (2000: s/n) “Las razones del proyecto de Yrigoyen de realizar una conferencia de países latinoamericanos neutrales es objeto de controversia”. Los autores recuperan diversas interpretaciones que involucran desde la intención de ejercer un liderazgo en América Latina oponiéndose a los Estados Unidos hasta la búsqueda de apoyo externo para mantener la neutralidad, en función de las necesidades de la política interna. El proyecto fracasó por la decisiva oposición de los Estados Unidos. Disponible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/8/8-036.htm>.

<sup>211</sup> Más allá del mencionado Congreso, a nivel regional durante los gobiernos radicales se mantuvieron tensas relaciones con Chile, en particular por conflictos suscitados en la región patagónica argentina, y con Brasil, por la decisión de este país de seguir los lineamientos norteamericanos de romper relaciones con Alemania durante la Ira. Guerra Mundial (Cisneros y Escudé, 2000).

<sup>212</sup> Luego del golpe cívico-militar un sector del radicalismo participará activamente en el gobierno surgido de elecciones fraudulentas de Agustín Justo (1932-1938) mientras que otro optará por la abstención hasta 1935. En ese año el radicalismo reunificado decidirá participar de las elecciones, lo que genera a su vez nuevas divisiones. Uno de los sectores más combativos será FORJA (Fuerza de Orientación Radical para la Joven Argentina) nucleamiento interno que incluirá entre otros a Arturo Jauretche, Homero Manzi, Manuel Ortiz Pereyra, Juan B. Fleitas y Félix Ramírez. Este sector manifestará posiciones de avanzada en relación a su época, en particular por su énfasis en la industrialización y su antiimperialismo.

<sup>213</sup> Programa de la Convención Nacional, agosto-septiembre, 1937.

del partido<sup>214</sup>, se elaboraron una serie de posiciones que trascendieron ampliamente las propuestas oficiales del partido. Así, cabe mencionar el documento fundacional de FORJA donde se establecía “que el proceso histórico Argentino en particular y Latino Americano en general, revelan la existencia de una lucha del pueblo en procura de su Soberanía Popular, para la realización de los fines emancipadores de la Revolución Americana, contra las oligarquías como agentes de los imperialismos (...) que se oponen al total cumplimiento de los destinos de América”<sup>215</sup>. De esta forma FORJA daba cuenta de la adopción de posiciones antiimperialistas y nacionalistas por parte de un sector minoritario del partido<sup>216</sup>, donde se vinculaba el proceso histórico argentino con el de otros países latinoamericanos<sup>217</sup>.

De mayor significación en términos político-partidarios fue el Movimiento de Integración y Desarrollo, que se nutrió de los aportes de FORJA y de otros sectores para marcar de forma fundacional el ideario de la UCR. La Declaración de Avellaneda (1945) señala su emergencia pública y da cuenta del creciente peso en el partido de posiciones que pugnaban por la “reforma agraria y educacional; seguridad social; monopolios estatales de los servicios públicos, el combustible, los seguros y la comercialización de la producción; reforma financiera (...) y unidad económica de los países latinoamericanos” (Persello, 2007: 135). La Declaración menciona específicamente que “la base de la política internacional argentina es la soberanía política y económica del país, armonizada con nuestra condición de miembro de la comunidad americana”. En otros términos, no refiere específicamente a la unificación económica de la región tal cual lo plantea Persello (2007), pero es claro que el sector compartía algunos de los principales lineamientos programáticos del que pronto sería su principal adversario: el peronismo. En efecto, en 1948 el MIR logró la conducción partidaria, pero el escenario político nacional había cambiado definitivamente con la emergencia del segundo gran partido de masas de nuestro país.

---

<sup>214</sup> Hacia finales de la década, el partido estaba dividido entre la conducción nacional, ligada al ex presidente Marcelo T. de Alvear y diversas corrientes opositoras internas, muchas de las cuales confluían a principios de la década siguiente en el Movimiento Intransigente Radical (MIR).

<sup>215</sup> “*Somos una Argentina colonial. Queremos ser una Argentina Libre*” (1935) Disponible en [http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/decada\\_infame/manifiesto\\_de\\_la\\_fundacion\\_de\\_forja.php](http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/decada_infame/manifiesto_de_la_fundacion_de_forja.php).

<sup>216</sup> Para Regnier (2006: 82) “en términos de influencia partidaria fue nula la repercusión y adhesión suscitada por FORJA en el radicalismo del interior”.

<sup>217</sup> En este marco, la emergencia de FORJA da cuenta de la convivencia de al menos “dos matrices políticas” en el seno del radicalismo; FORJA expresó durante la segunda mitad de los años 30 al ala más radical de aquellos sectores que resistían la continuidad de los vínculos comerciales y diplomáticos predilectos con Gran Bretaña y que denunciaban la estructura semicolonial, económica, cultural y políticamente dependiente del país (Regnier, 2006).

## **2.2.-Orígenes y desarrollo del Partido Justicialista (PJ)**

A diferencia de la UCR el PJ nació desde el Estado y en el marco de la consolidación del gobierno de Juan D. Perón, candidato victorioso en las elecciones nacionales del año 1946. Originariamente, el nombre del partido fue Partido Único de la Revolución Nacional (PURN) rápidamente transformado en Partido Peronista (PP) y finalmente transformado en Partido Justicialista en los inicios de la década de los 70<sup>218</sup>. Durante los primeros gobiernos de Perón (1946-1955) el PP se caracterizó por su escasa autonomía. En palabras de Mustapic (2002: 138) “no está en discusión que los orígenes del Partido Justicialista están indisolublemente ligados al surgimiento del liderazgo carismático de Perón y la particular modalidad con la éste irrumpió en la vida pública argentina”.

En este sentido, y así como el nacimiento de la UCR estuvo vinculado a la incorporación de nuevos actores sociales -los sectores medios- a la escena política, el origen del PP estuvo indisolublemente ligado a la incorporación política “de las clases obrera y baja”, del cual fue su representante bajo el liderazgo de Perón (Levitsky, 2005: 51). Pero a diferencia del radicalismo, que ejerció el gobierno en la madurez del sistema agroexportador, el peronismo dio cuenta de la emergencia y consolidación de un nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones. El nacimiento del peronismo, además, polarizó la escena política que a partir de entonces y al menos hasta el retorno de la democracia en 1983 se articuló en torno al clivaje peronismo/antiperonismo (Abal Medina y Suárez Cao, 2002)<sup>219</sup>.

Recordando el dato de su escasa autonomía como organización político-partidaria, la política exterior del primer gobierno peronista se caracterizó por la búsqueda de una nueva inserción internacional en el mundo de la post 2da. Guerra Mundial, definido por la hegemonía norteamericana en el continente y en Europa y por la emergencia de un nuevo orden internacional signado por la bipolaridad EEUU/URSS. Para Rapoport y

---

<sup>218</sup> En el marco del proceso de transición a la democracia controlado por la dictadura de la “Revolución Argentina” (1966-1972) se sanciona una ley electoral (Ley 19.102) que prohíbe a los partidos políticos llevar nombres que contuvieran designaciones personales o derivados de ellas. El Partido Peronista adopta así el nombre de Partido Justicialista.

<sup>219</sup> Mustapic (2002: 143) afirma que cuatro son los rasgos principales que definen al PJ: 1-la identificación del partido con el líder; 2-la subordinación del partido a la voluntad del líder; 3-su centralización y; 4-y el carácter movimientista. En este marco, y como ya mencionamos en relación a la doctrina peronista “al estar dispersa a lo largo de sus innumerables discursos [de Perón] y no expuesta sistemáticamente, favoreció el surgimiento de exégetas espontáneos que, según sus preferencias ideológicas, subrayaron unos u otros aspectos”. La indefinición doctrinaria no amerita desconocer, sin embargo, que en sus orígenes “su sello particular fue, sin duda, la dignificación de la condición obrera y la exaltación de la justicia social” (Mustapic, 2002: 144).



Spiguel (2005: 36), la respuesta del peronismo fue la denominada “‘tercera posición’, [una orientación política] por la cual se pretendía balancear el peso considerable de EE.UU. procurando un mayor protagonismo de América Latina, apoyándose en la tradicional conexión con Europa y estableciendo vínculos diplomáticos con el bloque socialista, aunque sin que esto último significase abandonar la pertenencia a Occidente”. La tercera posición se vinculaba íntimamente con las políticas domésticas implementadas por el partido e implicaba a nivel externo que “La Argentina mantiene amistad con todos los países del mundo; no se inclina hacia las hegemonías de izquierda o de derecha, porque tiene una conducta internacional definida” (Perón, 1950 en Perón, 1982: 56).

En este marco, Oddone (2008) plantea que una vez en el poder el peronismo intentó a la vez mejorar las relaciones con los Estados Unidos, deterioradas por la neutralidad argentina durante prácticamente toda la 2da Guerra Mundial, y diversificar su relacionamiento externo. En relación con este segundo punto, el peronismo adjudicó un rol central a la región: durante estos años se firmaron importantes acuerdos de cooperación, complementación y/o unión económica con algunos de los principales países vecinos, incluyendo Chile<sup>220</sup>, Paraguay, Ecuador, Bolivia y Nicaragua<sup>221</sup>. Sin embargo, la defección de Brasil, determinante por su peso y la complementariedad de su economía en relación a la de Argentina, junto con otros factores -entre ellos la amenaza de hegemonía argentina- terminaron por frustrar las pretensiones iniciales del peronismo.

De acuerdo a Cisneros y Piñeiro Iñíguez (2002: 42) Perón intentó avanzar en torno a la integración regional al advertir los límites de la industrialización por sustitución de importaciones: “nuestro mercado más pequeño, nuestro más limitado bagaje de bienes y servicios sustituibles, nuestro generalizado aislamiento, nuestra condición competitiva y no complementaria de la producción norteamericana” fueron factores que coadyuvaron a posicionar al peronismo a favor de la integración. También para estos autores la integración latinoamericana debe considerarse como una de las banderas históricas del

---

<sup>220</sup> Originariamente el pacto preveía incluir a Brasil, por lo cual fue conocido con el nombre de “nuevo ABC” (Argentina, Brasil y Chile), recordando una iniciativa similar que había sido intentada por Brasil en 1915 y que no pudo efectivizarse por responsabilidad argentina. En esta ocasión es Brasil el que termina boicoteando la propuesta por los conflictos internos que enfrentaba el entonces presidente Getulio Vargas y por la cercana relación que se había establecido entre Estados Unidos y Brasil luego de la 2da. Guerra Mundial.

<sup>221</sup> Sobre las propuestas de integración del “primer peronismo” consultar a Oddone (2008) y a Cisneros y Piñeiro Iñíguez (2002).

peronismo junto con las de justicia social, independencia económica y soberanía política<sup>222</sup>.

### ***2.3-La UCR y el PJ en el marco del período 1955-1983<sup>223</sup>***

El peronismo fue despojado del poder gubernamental por un nuevo golpe militar en el año 1955. Luego de su caída el sistema político argentino se enfrentó a una reiterada inestabilidad, signada por la centralidad de las fuerzas armadas, la proscripción del peronismo por casi 20 años<sup>224</sup> y la división del radicalismo<sup>225</sup>. En este marco, durante los 28 años que comprende el período 1955-1983 sólo se realizó *una* elección presidencial verdaderamente competitiva, con la presencia de las dos principales fuerzas políticas del país<sup>226</sup>. En este contexto, el desarrollo de los partidos políticos se vio seriamente limitado.

Durante el período mencionado accedieron al poder las dos ramas del radicalismo: la UCRI de la mano de Arturo Frondizi (1958-1962) y la UCRP, con Arturo Illia (1964-1966); en ambos casos sus gobiernos fueron interrumpidos por acción de las fuerzas armadas<sup>227</sup>. Para Rapoport y Spiguel (2005: 44-45) “desde 1955 en adelante se pueden discernir tres objetivos que, en diferente medida, acicatean la actividad de las fuerzas cívicas y militares que motorizan los golpes de Estado. En primer lugar, para poder ejercer sin mediaciones el poder coercitivo del Estado (...) En segundo término (...) ejercer sin mediaciones el control de las instituciones gubernamentales (...) Por último

---

<sup>222</sup> En un ya clásico discurso pronunciado en la Escuela Nacional de Guerra en 1953, el líder justicialista pronunció la histórica y reconocida frase “Pienso yo que el año 2000 nos va a sorprender o unidos o dominados”, refiriéndose precisamente a su interés en avanzar en torno a la integración latinoamericana. (Perón, 1953 en Perón, 1987: 85). De igual manera, en esa intervención explicitó qué países debían ser a su criterio los ejes del proceso integracionista: “Chile, Brasil y Argentina. Es indudable que, realizada esta unión, caerán a su órbita los demás países sudamericanos” (Perón, 1953 en Perón, 1987: 81).

<sup>223</sup> Como explicamos en el cuerpo central del sub-apartado, la periodización establecida responde a criterios políticos vinculados con la vigencia de un régimen democrático efectivo, algo que recién se logra a partir de 1983.

<sup>224</sup> El exilio de Perón y la proscripción favorecieron las divergencias internas del peronismo, que no se harían claramente visible hasta el retorno del líder en 1972. Las diversas corrientes ubicadas a la izquierda fueron las que incorporaron cabalmente a la integración latinoamericana como bandera y como instrumento de lucha política frente al imperialismo norteamericano.

<sup>225</sup> Esquemáticamente, la división es resultado de las diferencias internas en torno al rol que le cabía al partido luego del golpe militar y de las relaciones con el peronismo. El sector más afín a los militares y antiperonista conforma la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) mientras que el sector que se opone al gobierno militar y que está dispuesto a llegar a un acuerdo con el peronismo adopta el nombre de Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI).

<sup>226</sup> La segunda elección presidencial del año 1973, luego del retorno a la Argentina de Juan Domingo Perón y de la renuncia de Héctor Cámpora. En las anteriores elecciones presidenciales de los años 1958, 1964 y 1973 (marzo) o el peronismo estaba proscripto o se impidió la presentación del líder justicialista mediante una cláusula restrictiva.

<sup>227</sup> En el caso de Arturo Frondizi las FF.AA. no asumieron el gobierno sino que éste recayó en el Presidente Provisional del Senado José María Guido.

(...) se disputaban el control del Estado en función de dirimir, en el terreno seguro de un régimen de fuerza, el rumbo de la inserción internacional del país”.

Durante el gobierno frondicista la UCRI desarrolló una política exterior en clave latinoamericana (Regnier, 2006)<sup>228</sup> en particular por su posición favorable a la Revolución Cubana y su intento de establecer una postura común al respecto con Brasil<sup>229</sup>. Durante estos años (1960) la Argentina también firmó el ingreso a la ALALC, que desarrollamos en el capítulo I de nuestra tesis. En sus inicios, esta orientación no lo enfrentó a la decisiva influencia norteamericana en la región: Arturo Frondizi apoyó abiertamente la Alianza Para el Progreso<sup>230</sup>, lo que se tradujo en un inmediato mejoramiento de las relaciones bilaterales. Sin embargo, la “cuestión cubana” tensionó los vínculos entre ambos países, en particular por la presencia de fuertes condicionamientos internos que enfrentaba el gobierno argentino.

De manera similar, tanto la política exterior de Arturo Illia como la del mismo Perón luego de 1973 se vieron fuertemente afectadas tanto por los conflictos internos entre los distintos sectores económico-sociales y sus proyecciones políticas como por el progresivo endurecimiento de la política hemisférica de los Estados Unidos en su pugna contra el bloque socialista. En palabras de Romano (2008: 35) “El ascenso al poder político por parte de las Fuerzas Armadas, tanto en Brasil (1964) como en Argentina (1966), implicó un retorno a las tradicionales disputas por la hegemonía en la región, en perjuicio de la integración regional, a la vez que cada país reforzó su alianza con los Estados Unidos (...) Las tensiones entre los gobiernos militares de Brasil y Argentina convivían, sin embargo, con la implementación de lineamientos comunes: el combate contra la subversión en el marco de la doctrina de seguridad nacional, la apertura del mercado y la alineación con Occidente”.

La efímera tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1974) extiende estas afirmaciones a gran parte de la década de los 70. Si bien el peronismo intentó definir un estilo de política exterior caracterizado por la búsqueda de espacios autonómicos en el

---

<sup>228</sup> Para este autor, una de las características que definía al frondicismo “fue su fascinación por el modelo norteamericano, la alianza con Brasil y la desmitificación de la identificación cultural y política con la vieja Europa” (Regnier, 2006:123).

<sup>229</sup> Con el cual se produjo un acercamiento notable, plasmado particularmente en los ya mencionados Acuerdos de Uruguayana (1961). Al respecto, consultar Nota al Pie N° 75.

<sup>230</sup> Iniciativa de ayuda económica, política y social ofrecida por la Administración Kennedy a los países latinoamericanos en 1961. Involucraba un monto cercano a los 20.000 millones de dólares que debían destinarse a programas de reforma agraria, mejoras sociales, fortalecimiento de los regímenes democráticos, etc. El origen de la propuesta debe entenderse en relación al contexto de la guerra fría y al impacto de la reciente Revolución Cubana (1959) en el continente americano.

marco del predominio indiscutible de una gran potencia, esa posibilidad se clausuró luego del nuevo golpe de Estado de 1976.

#### ***2.4.- Los partidos políticos argentinos y la integración regional: un balance provisorio.***

La exposición precedente, de forma fragmentada y sintética, intentó dar cuenta de cómo la idea de integración regional fue asumida e incorporada por los partidos políticos argentinos. En este sentido, es claro que a partir de la década de los 40, tanto por el peronismo en el poder como previamente en ciertos sectores internos del radicalismo, se constituyó en un elemento que empezó a formar parte de manera permanente de los discursos políticos de la segunda mitad del Siglo XX. En forma independiente de la capacidad política de llevarla a cabo -dado que durante gran parte de estos años ambos partidos estuvieron fuera de la órbita gubernamental o fuertemente condicionados por las fuerzas armadas- lo relevante a destacar es que la integración se asoció tempranamente con dos aspectos que la vinculan tanto a las políticas domésticas como a la política exterior.

En relación a las primeras, la integración *se relacionó estrechamente con el modelo de desarrollo*; en otros términos, se conformó como una idea asociada a la posibilidad de potenciar el desarrollo económico y social del país. En la misma línea que lo sostenido desde los años 50 por la CEPAL, la integración en la perspectiva del primer gobierno peronista fue un instrumento para profundizar la industrialización.

Sin embargo, la integración latinoamericana fue también conceptualizada en relación a ciertas variables de la política exterior, específicamente como *un instrumento idóneo para incrementar el poder relativo de la región frente al sistema internacional y/o incrementar la autonomía relativa del país* particularmente en función del accionar norteamericano en la región. Tanto FORJA y el MIR desde el ideario radical, como el PJ, desde la conducción de Perón, consideraron esta problemática que se articuló en relación al rol de los Estados Unidos y a las posibilidades/clausuras que abrían los regímenes políticos locales para avanzar en esa dirección.

En conjunto la integración fue concebida entonces como un proceso multidimensional que involucraba tanto aspectos económicos como políticos y en particular el desarrollo de acciones cooperativas con los países del entorno regional próximo.

Por último cabe mencionar que ambos aspectos, reformulados en función del contexto específico de cada coyuntura, también están presentes en el proceso que se abre a partir

de la transición a la democracia y, particularmente, en el intento integracionista argentino-brasileño de la década de los 80. A partir de los 90, y ya en el marco del MERCOSUR, el contenido concreto que se le asigna a cada una de las dimensiones mencionadas variará considerablemente, en consonancia con el cambio tanto en el modelo de desarrollo como en el modelo de integración. En el capítulo IV de nuestra tesis abordamos estas cuestiones incorporando al análisis el devenir de los partidos políticos argentinos durante los años comprendidos en nuestra investigación.

### **3.-El Caso Paraguay**

La literatura sobre el Paraguay, aunque relativamente más abundante que en el pasado, es todavía escasa y heterogénea. En términos de Soler (2010: 9) el país ha experimentado un “limitado desarrollo del propio campo intelectual, por la especificidad que asumió su continua historia de exilios, y del desinterés, más allá de la aglutinadora Guerra de la Triple Alianza, de otros intelectuales del mundo”. Esta afirmación, que se formula para el amplio campo de las ciencias sociales es especialmente adecuada para nuestro objeto de estudio. En efecto, no se han localizado trabajos que vinculen la integración regional con los partidos políticos paraguayos. Aún así, y de manera similar al caso argentino, es posible establecer algunas relaciones con otras investigaciones, especialmente aquellas orientadas a: 1-el análisis de los partidos y del sistema político del Paraguay (González Garabelli, 2011; Palau Viladesau, 2010; Soler, 2009a y 2009b, 2006; Prieto Yegros, 2004; Alcántara y Freidenberg, 2003; Prats i Catalá, 2002; Paredes, 2001a y 2001b; Di Tella, 1999; Abente, 1996; Rivarola, Cavarozzi y Garretón, 1991); 2-el análisis de la política exterior del país y/o su vinculación con los países de la región (Brezzo y Yegros, 2010; Kfuri y Lamas, 2008; Salum-Flecha, 2006; Tini y Picazo, 2007; Tini, 2003 y 2005; Wasmosy, 1995) y; 3-el rol del Paraguay en el MERCOSUR (Ribeiro Hoffmann, 2005; Martínez Puñal, 2005; Perotti, 2004; Giordano, 2004; Borda y Masi, 2002, entre otros).

Como puede deducirse, es relativamente más abundante la bibliografía referida al sistema político paraguayo, lo cual guarda estrecha relación con sus particularidades y con el papel que cumplieron los partidos políticos en el mismo. Así, Soler (2009a: 97) plantea que “El primer rasgo que prevalece en una mirada de largo aliento acerca de la vida política paraguaya es la alternancia entre largos períodos autoritarios con etapas de alta inestabilidad política y la ausencia de alternancia política partidaria como resultado de elecciones”. Sin embargo, agrega también que “la vida política nacional estuvo

dominada por los dos partidos políticos tradicionales. No sólo la longevidad es un dato que hace del sistema de partidos un caso llamativo, sino la resistencia de los dos partidos políticos tradicionales, el Partido Colorado y el Partido Liberal, a los desafíos más inocuos que la realidad histórica les presentó” (Soler, 2009a: 97-98). Esta reflexión es compartida por otros especialistas (Abente, 1996; Rivarola, Cavarozzi y Garretón, 1991) que destacan la centralidad de los partidos políticos en la dinámica política del Paraguay. En este sentido encontramos diferencias importantes con el caso argentino ya que aquí la clave del funcionamiento del sistema político -más allá de su inestabilidad estructural- es el rol que estos partidos han cumplido, sus relaciones intra e interpartidarias y su vinculación con otros actores, en especial las fuerzas armadas.

En este marco, la integración regional no ha sido una temática particularmente relevante en la reflexión político-partidaria del Paraguay. Por el contrario, algunos autores plantean que “otra constante en la historia de Paraguay, y que resulta imprescindible como clave de lectura para entender muchas de sus insuficiencias institucionales, es su marcada tendencia al aislamiento y la búsqueda de una autosuficiencia en todos los aspectos, actitudes que tienen como complemento la desconfianza, el recelo y el rechazo hacia todo lo que viene desde el exterior” (Matus, 2002: 40-41). Sin adherir plenamente a esta afirmación, es claro que -al menos en parte-<sup>231</sup> como resultado de las nefastas consecuencias sobre el país de la denominada “Guerra de la Triple Alianza”,<sup>232</sup> los partidos políticos paraguayos han actuado cautelosamente en relación con sus vecinos. Sin embargo, también es claro que la propia situación del país -en términos de su mediterraneidad y escaso nivel de desarrollo- ha forzado el establecimiento de relaciones más o menos estables de cooperación, principalmente con Argentina y Brasil<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> La historia política del Paraguay desde su independencia (1811) hasta la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) se caracteriza por el aislamiento impuesto al país por parte de los sucesivos “hombres fuertes” a cargo de su dirección: José Gaspar Rodríguez de Francia (1812-1840); Carlos Antonio López (1841-1862) y Francisco Solano López (1862-1870). El primero “impone una férrea dictadura y aísla a Paraguay de sus vecinos (...). Ese aislamiento se extiende a la economía” (Halperín Donghi, 1998: 193). La “dinastía de los López” (Di Tella, 1999), en tanto, intenta una moderada apertura “pero manteniendo las riendas del poder firmemente en sus manos” (Di Tella, 1999: 35). Durante la presidencia de Francisco Solano López, Paraguay abandona su prescindencia del marco regional y se involucra en los conflictos regionales, lo que a corto plazo derivará en el estallido de la Guerra de la Triple Alianza.

<sup>232</sup> Conflicto bélico que enfrentó a la alianza argentino-brasileña-uruguaya contra Paraguay y que se extendió a lo largo de cinco años. La derrota de Paraguay se saldó con una alta mortandad de su población masculina, la pérdida de extensos territorios a favor de Argentina y Brasil y la cuasi destrucción del estado paraguayo.

<sup>233</sup> A nivel de los partidos, y concentrándonos en la 2da. mitad del siglo XX, han sido notorias las relaciones entre la Asociación Nacional Republicana y el Partido Justicialista, una vinculación particularmente singular “dentro del proceso político latinoamericano [ya que] no fue la tónica de la

Como se analizará en los próximos apartados, es principalmente a partir de la 2da. Posguerra, en consonancia con el resto de la región latinoamericana, que la idea de integración económica se abre paso en el panorama político interno. Los proyectos que involucraron a Juan Domingo Perón (PJ) por Argentina y a Federico Chávez (ANR) y Alfredo Stroessner (ANR)<sup>234</sup> por Paraguay constituyeron los primeros antecedentes, que se continuaron a nivel regional vía la ALALC en la década de los 60' y se profundizaron en relación al aprovechamiento de los recursos hídricos en los años 70, tanto con Brasil como con Argentina. Aún así, es recién a partir de la caída de la dictadura de Alfredo Strossner (1989) que la integración será objeto de reflexiones y de decisiones políticas más profundas.

### ***3.1: Origen y desarrollo de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y del Partido Liberal Radical Auténtico (PL/PLRA)***

Tanto la ANR<sup>235</sup> como el Partido Liberal<sup>236</sup> nacieron en 1887, en un contexto de fuertes pugnas intraélites, “bajo los escombros del Estado y de sus extinguidas fuerzas militares y de los catastróficos resultados arrojados por la Guerra de la Triple Alianza” (Soler, 2009a: 79). En su origen no se evidencian profundas diferencias ideológicas entre ambos partidos; por el contrario, el objeto de disputa fue el acceso preferencial a los recursos del estado como mecanismo para garantizar la supervivencia de los sectores dominantes que cada partido agrupaba<sup>237</sup>. Así, la fundación del Partido Liberal fue “la reacción del segmento más joven y excluido de la pequeña élite” (Abente, 1996: 246), mientras que la creación de ANR fue la respuesta de los sectores que controlaban el Estado desde el fin de la guerra como instrumento para consolidar su posición. De

---

práctica internacional de los partidos populistas-nacionalistas en América Latina la unión y la solidaridad entre sus congéneres de otros países” (Flecha, 2001 en Caeiro, 2001:13).

<sup>234</sup> El auxilio por parte del gobierno peronista a las fuerzas gubernamentales paraguayas durante la guerra civil (1947) tuvo su corolario en la visita del Presidente Argentino al Paraguay en 1953, cuando recién se iniciaba la segunda presidencia de Federico Chávez. Esta visita sentó las bases para la posterior devolución de los trofeos de guerra capturados por Argentina durante la Guerra de la Triple Alianza. El reintegro de esos trofeos al Paraguay en 1954, de mano del propio Perón, selló las bases de una profunda amistad entre el líder justicialista y Alfredo Stroessner, que había provocado la caída de Federico Chávez a principios de año. La firma del Tratado de Unión Económica entre Argentina y Paraguay en 1953 se explica precisamente por este clima de mutuo entendimiento (Caeiro, 2001).

<sup>235</sup> La ANR también es conocida con el nombre de Partido Colorado debido al color de su divisa característica. A lo largo del capítulo usamos indistintamente ambas denominaciones.

<sup>236</sup> Actualmente denominado Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido Liberal se identificó desde su origen con el color azul. Al momento de su nacimiento, el nombre del partido era “Centro Democrático”, que modificó por el de Partido Liberal en 1890. Durante las décadas de los 60 y 70 del Siglo XX sufrió varias divisiones, como detallamos posteriormente, que explican el nombre actual del partido. A lo largo del capítulo, y salvo indicación contraria, usamos indistintamente la denominación de PL o PLRA.

<sup>237</sup> En este sentido Soler sostiene que los partidos no tenían bases sociales diferenciadas sino que reunían a distintos segmentos del mismo sector social (2006).

acuerdo a Di Tella (1999: 37) “ambos planteaban su adhesión a valores liberales”; sin embargo, “el Coloradismo pronto se convirtió en refugio de quienes simpatizaban con la experiencia lopizta<sup>238</sup>, mientras que el Partido Liberal [reunió a] los adversarios de ese modelo de gobierno”. En términos regionales, y en función de las lógicas resultantes de la derrota en la guerra y de la ocupación del territorio nacional por las fuerzas militares de los aliados, cada partido tendió a establecer relaciones privilegiadas con alguno de los contendientes. Así, el PL se destacó por su posición “pro-argentina” mientras que el coloradismo o la ANL por su cercanía con Brasil<sup>239</sup>.

La ausencia de importantes diferencias ideológicas entre ambas organizaciones queda de manifiesto cuando se analiza el devenir histórico-político paraguayo, donde facciones de ambos partidos prestaron su apoyo en diversas ocasiones al partido rival para mejorar su propia posición en el seno de su partido de pertenencia o para obstaculizar las acciones políticas de las facciones rivales<sup>240</sup>. La fragmentación interna es, en este sentido, una característica que comparten ambos partidos y que continúa hasta la actualidad. Un segundo elemento que los define ha sido su capacidad para generar fuertes lealtades partidarias, basados principalmente en la distribución de incentivos materiales; en otro términos, en la temprana estructuración de una extensa maquinaria clientelar extendida a escala nacional<sup>241</sup>, lo que ayuda a explicar su persistencia en un escenario político que sólo en contadas ocasiones ha contado con un mínimo de estabilidad.

Esquemáticamente, e iniciando nuestro análisis con el proceso que se abre a partir de la finalización de la “Guerra Grande”<sup>242</sup>, la historia política de Paraguay puede periodizarse considerando el signo político-partidario dominante. Así, el primer momento (1870-1904) es aquel que se extiende desde la derrota en la guerra hasta el primer gobierno del Partido Liberal, definido por el control del estado en favor de los

---

<sup>238</sup> La calificación de “lopizta” hace referencia a los gobiernos de Carlos Antonio López y Francisco Solano López (1862-1870).

<sup>239</sup> Situación que se modificaría con la llegada del peronismo al poder en Argentina, como ya mencionamos anteriormente.

<sup>240</sup> En 1904, por ejemplo, los liberales accedieron al poder gracias al apoyo de la facción colorada disidente “eguzquicista”; en 1911, el presidente liberal Manuel Gondra debió renunciar ante la sublevación mancomunada de la facción liberal cívica y los colorados; los ejemplos pueden continuar.

<sup>241</sup> Al respecto, Soler (2006: 444) plantea que “La formación de una maquinaria clientelar fue central en el armado del sistema de partidos, bajo la figura del peón por deuda, con comerciantes que controlaban el crédito y los transportes y de los cuales dependían los campesinos para financiar su reproducción económica. La dependencia económica era también política, dado que tales comerciantes dependían también, política y económicamente, del Partido Colorado o del Partido Liberal (...) Así, la naturaleza de las lealtades políticas refleja la estructura social del Paraguay”.

<sup>242</sup> La ya mencionada Guerra de la Triple Alianza es denominada también como “Guerra Grande”, en contraposición a la “Guerra Chica”, que refiere al enfrentamiento paraguayo-boliviano de los años 30.



fundadores del partido colorado. A continuación, el liberalismo mantendrá el poder durante 32 años (1904-1936), dando forma a un segundo período que finaliza con la victoria de Paraguay en la llamada “Guerra Chica” y el subsiguiente golpe de estado en manos del actor dominante en ese nuevo escenario posbélico: las fuerzas armadas. El tercer período, de características particularmente complejas, da cuenta de un proceso de “partidización” de las fuerzas armadas y de creciente influencia del Partido Colorado, signado por arreglos institucionales inestables, dictaduras y guerras civiles. Es el momento donde se gesta el armado institucional que sostendrá la dictadura stroessnista, y finaliza precisamente cuando se produce el golpe que instala a Alfredo Stroessner en el poder (1936-1954). El cuarto período comprende a la dictadura más extensa de la región (1954-1989), basada en la tríada Partido Colorado-Alfredo Stroessner-Fuerzas Armadas; una experiencia que permite comprender el rol central de los partidos en la vida política paraguaya y el legado autoritario que aún conservan en buena medida. Por último, el quinto período se extiende desde la caída de Stroessner hasta la actualidad, primera vez en que los partidos políticos compiten en elecciones relativamente libres y es posible pensar en la alternancia pacífica del poder<sup>243</sup>.

Considerando la íntima imbricación entre faccionalismo e inestabilidad política, centralidad de los partidos y exclusiones políticas mutuas con crecientes niveles de autoritarismo que revela la historia política paraguaya, nuestro análisis del caso no seguirá un orden estrictamente cronológico. Por el contrario, analizaremos cada partido por separado identificando coyunturas específicas en donde controlaron el poder del estado en forma unilateral, con el objetivo de delinear un perfil de cada organización y de las ideas políticas que sostienen.

### ***3.2.-La Asociación Nacional Republicana (ANR)***

Si bien la ANR en términos estrictos nació algunos meses después que su adversario político principal, el PL, al momento en que se conformó controlaba el poder estatal; en un juego de determinaciones mutuas es este control excluyente lo que impulsó a los grupos marginados de la élite a dar forma a una organización política estable opositora.

---

<sup>243</sup> Aún cuando no comprende la delimitación temporal de nuestro objeto de estudio, cabe mencionar que la victoria en las elecciones presidenciales de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) en el año 2008 señala el único antecedente en toda la historia paraguaya donde un presidente electo democráticamente transmite el mando presidencial a otro presidente elegido bajo las mismas condiciones y de otro signo partidario.

A su vez, el nacimiento del PL impulsó la estabilización por idénticos mecanismos de los grupos gobernantes.

De acuerdo a la bibliografía consultada “en el momento de su constitución como partido político, el Partido Colorado se proclamaba defensor del liberalismo de la época [pero] esto no supuso ningún impedimento para que miembros colorados abrazaran otras tendencias ideológicas”, ya sea en su mismo origen como partido o a lo largo de su desarrollo histórico (Alcántara Saez y Freinderberg, 2003: 395). Así, para los autores mencionados, a principios del Siglo XX el partido “asumió mayoritariamente una postura socialista”, defendiendo ciertos beneficios para los trabajadores tales como la jornada laboral de ocho horas. Hacia la década del 30, en cambio, un sector importante del partido adhirió a posturas ultranacionalistas y autoritarias, de corte filofacista<sup>244</sup> (Alcántara Saez y Freinderberg, 2003: 395)<sup>245</sup>.

En términos de la organización partidaria, la matriz liberal está claramente delineada en su Acta Fundacional. Así, se plantea que “La soberanía popular es el gran fundamento de la República [y que] mantendremos firme e inviolablemente la libertad del sufragio, de la palabra, de la prensa, de la reunión, como condiciones esenciales para asegurar el ejercicio tranquilo de los derechos políticos, en la esfera de la ley y el orden, para alcanzar a realizar la gran divisa –republicana- ‘el gobierno del pueblo por el pueblo’” (Acta de Fundación del Partido Colorado, 1887). De acuerdo a Abente (1996: 250) el liberalismo político también fue acompañado de una posición liberal en lo económico: “Abogaba sinceramente por la economía *laissez-faire*, el libre comercio y mayores inversiones extranjeras como elementos claves del crecimiento económico”.

Sin embargo, las prácticas políticas no se ajustaron a este ideario. Por el contrario, el partido mostró una “notable capacidad de aglutinar los valores nacionalistas, militaristas y antiliberales presentes en la mayor parte del país” (Matus, 2002: 51) y cuando perdió el poder en 1904 no se comportó en términos de una oposición leal; por el contrario durante gran parte de los gobiernos liberales se abstuvo de participar restándole legitimidad al régimen político. Hacia las décadas del 30 y 40, y en consonancia con la crisis del liberalismo a nivel internacional, un sector relevante del partido definió posiciones claramente autoritarias, promoviendo la militarización del partido; otro

---

<sup>244</sup> Nos referimos específicamente al sector denominado los “Guiones Rojos”, liderados por Natalicio González, uno de los tres grupos más importantes del partido colorado entre las décadas del 40 y 50.

<sup>245</sup> En este sentido, dentro del partido siempre han existido, como ya mencionamos, tendencias o “movimientos”, sectores internos estructurados en torno a “notables” con recursos de poder intra y extrapartidarios, y definidos en torno a posiciones ideológicas en ocasiones contrapuestas.

sector, en cambio, alentó una democracia limitada bajo hegemonía colorada similar al que estructuró la política paraguaya de 1870 a 1904. Ambos sectores alcanzaron la Presidencia<sup>246</sup> y ambos fueron derribados por sendos golpes de estado alentados por los opositores partidarios internos en alianza con sectores de las fuerzas armadas.

Así, y en un contexto de fuertes disputas intestinas saldadas con alianzas coyunturales con jefes militares es que se produce el arribo de Alfredo Stroessner a la presidencia. Aquí se inicia la hegemonía colorada que se mantendrá durante más de cincuenta años. La instalación de la dictadura va acompañada del disciplinamiento interno del partido y del alineamiento de las fuerzas armadas bajo la dirección presidencial. Estos objetivos se logran mediante la represión y las purgas en ambas instituciones<sup>247</sup>, la cooptación de opositores mediante el uso prebendarlo de los recursos del Estado<sup>248</sup>, la persecución y represión de disidentes a través del aparato policíaco y el afianzamiento de la maquinaria clientelar del partido, transformado en un cuasi organismo estatal al servicio del dictador<sup>249</sup>.

En este marco, durante los años 60 el partido definió sus principios y un programa básico que aún estructura la acción política del coloradismo. En relación a los principios, si bien manifiesta defender “la forma republicana, democrática y representativa de gobierno” tributaria del liberalismo originario también declara que “el partido considera que el estado, servidor del hombre libre, interviene en la vida social y

---

<sup>246</sup> Los “Guiones Rojos” consiguieron que su líder sea nominado como candidato a las elecciones presidenciales de 1948, obteniendo la victoria. Sin embargo, apenas un año después el sector “democrático” encabezado por su principal dirigente Federico Chávez fuerza su renuncia mediante un golpe cívico-militar. Luego de hacerse cargo “provisionalmente” del gobierno, Chávez es reelegido en las elecciones de 1953 pero su presidencia es interrumpida por el golpe de estado encabezado por Alfredo Stroessner.

<sup>247</sup> En relación con el partido, diversos líderes y miembros de facciones opositoras deben exiliarse en diferentes momentos del stronato. Uno de las facciones más conocidas es el Movimiento Popular Colorado (MOPOCO), fundado en 1959 y formado por jóvenes con propuestas aperturistas y democráticas. La publicación de una misiva con sus reivindicaciones motivó su expulsión de la ANR y los obligó al exilio. Otro sector fue el liderado por Epifanio Méndez Fleitas, un líder colorado que en el exilio conformó la “Asociación Nacional Republicana en el Exilio y la Resistencia” (ANRER).

<sup>248</sup> El caso más claro lo constituye en este sentido el propio Partido Liberal, que experimentó varias divisiones por las diferencias internas en torno a si se debía participar de la “institucionalidad” creada por Alfredo Stroessner o si el partido debía denunciarlo como dictadura.

<sup>249</sup> Al respecto, y en el mismo sentido Abente (1996: 252) plantea que “Durante la dictadura de Stroessner el Partido Colorado se convirtió en el partido mejor organizado del país y proporcionó al gobierno una base bien estructurada de apoyo político. El partido era gobernado por una junta compuesta por treinta y cinco miembros plenos y dieciséis miembros suplentes. Contaba con 240 seccionales o ramas locales que controlaban el flujo bidireccional de las comunicaciones y administraban los favores políticos (...) Los seccionales cumplían una doble función: una de cooptación y la otra de represión. En cuanto a la cooptación, se convirtieron en las principales agencias de reclutamiento para cargos públicos (...) Por otra parte las seccionales también eran vehículos de control y represión política, el otro lado de la doctrina de la “acción cívica”. Canalizaban el único modelo político aceptable, especialmente en las comunidades pobres y exhibían toda la hostilidad necesaria para impedir cualquier competencia de organizaciones populares alternativas”.

económica de la Nación para evitar el abuso del interés privado y promover el bienestar general” (Declaración de Principios del Partido Colorado, 1967)<sup>250</sup>. De igual manera, “propugna especialmente el afianzamiento de la política de amplia cooperación interamericana” (Declaración de Principios del Partido Colorado, 1967). Así, el partido incorpora a su ideario los principios de cooperación internacional, en correspondencia con el contexto de la época. En este sentido, al marco de la ALALC mencionado en el capítulo I cabe sumarle la denominada “Alianza por el Progreso”, que da cuenta del especial cuidado con que la dictadura de Stroessner condujo las relaciones con los Estados Unidos, del cual adoptó la Doctrina de la Seguridad Nacional como instrumento legitimador para la represión de los opositores internos. Así, en el programa partidario básico mencionado anteriormente se sostiene que es necesario una “participación activa en el proceso de desarrollo económico y social equilibrado de las naciones del hemisferio, de acuerdo con las previsiones de la Carta de Punta del Este y los objetivos de la Alianza por el Progreso” (Programa del Partido Colorado, 1967: 7).

En la misma línea el Programa asume como objetivos la “promoción de todas las formas de integración regional y continental en función de los intereses permanentes de la República y sin detrimento de su soberanía”; la “expansión y diversificación de las comunicaciones con el exterior, especialmente con los países limítrofes” y la “promoción del aprovechamiento conjunto con las naciones condóminas de las fuentes hidroeléctricas y de los recursos naturales de los ríos limítrofes” (Programa del Partido Colorado, 1967: 7-8).

En este sentido, la dictadura de Stroessner mantuvo fluctuantes relaciones con sus vecinos, al menos hasta las transiciones a la democracia en el Cono Sur durante la década de los 80, cuando se volvieron definitivamente tensas. Así, Soler (2006: 454) confirma que sostuvo excelentes relaciones políticas con Juan Domingo Perón (1946-1955 y 1973-1974) “simbolizadas en la devolución de los estandartes capturados durante la Guerra de la Triple Alianza” y en el hecho de que el primer destino del líder

---

<sup>250</sup> Es interesante en este sentido constatar que en la página web actual del partido la posición política en relación al rol del Estado en la economía se define de la siguiente manera: “en el ideario del Partido Colorado se encuentran las ideas de Thomas Jefferson, Alexander Hamilton y James Madison, para quienes lo esencial era la vida, la libertad, la propiedad y el derecho a la felicidad. Además, sus ideas estaban imbuidas de lo que hoy se denomina “nacionalismo democrático” (...) Para ellos, la existencia del Estado solamente se justifica si éste asegura la felicidad de sus ciudadanos. Esto explica que los conceptos de Alexander Hamilton fueron muchas veces opuestos a los que había enunciado Adam Smith en su obra “Las Riquezas de las Naciones” y de David Ricardo en “Los Principios de la Política Económica y los Impuestos” (...) [en cambio] La ideología del Partido Liberal era prácticamente copiada del liberalismo clásico francés, principalmente de las enseñanzas de Jean Jacques Rousseau y los escritos de John Locke”. Disponible en <http://www.anr.org.py/paginas.php?cod=1>

peronista luego de su caída en 1955 haya sido precisamente Asunción. Sin embargo, el derrocamiento de Perón reorientará la política exterior a favor de Brasil, lo que a su vez “proveerá un fuerte impulso modernizador a la economía paraguaya, que cristalizará en 1956 con la concesión de privilegios de puerto libre en Paranaguá. Esta decisión estuvo acompañada de un conjunto de tratados y acuerdos comerciales para desarrollar obras destinadas a la integración geoeconómica y el incremento de la inmigración brasileña en las fronteras, dando paso a la expansión de la producción agrícola y a la ocupación de tierras por parte de colonos y propietarios brasileños” (Soler, 2009a: 83)<sup>251</sup>.

El golpe de estado en Brasil (1964) y la instalación de la dictadura institucional de las fuerzas armadas en este país -y posteriormente en el resto de la región-, sumará una nueva dimensión a las acciones de “cooperación” del Paraguay con sus vecinos. En efecto, Stroessner facilitó la transformación de Paraguay en el centro de un operativo de represión a escala regional denominado “Plan Cóndor”, un instrumento de operación conjunta de las fuerzas militares de la región destinado a la búsqueda, persecución, captura y asesinato de opositores políticos.

Sin embargo, más que en su *faceta militar* la idea de cooperación e integración regional sostenida por la Plataforma del partido descansa en la dimensión económica del proceso. En efecto, la literatura consultada coincide en afirmar que el stroessnismo se sostuvo en parte en su capacidad de distribuir recompensas materiales a sus diversas bases sociales de apoyo. Esa redistribución fue posible gracias al reforzamiento del “papel central del Estado [en la economía] mediante la creación de numerosas empresas públicas y grandes inversiones (*como la construcción de la represa de Itaipú*) (...) fortaleciendo sus capacidades clientelares (a través de una continua política de ampliación de tierras que favoreció a los pequeños campesinos, aprovechando la abundancia de tierras en esa época) (...) [y permitiendo] la concentración de algunas tierras en manos terratenientes para la exportación de soya” (Matus, 2002: 55, las cursivas son nuestras). El “modelo económico” stroessnista necesitaba entonces tanto de los capitales de los países vecinos como de la posibilidad de que éstos le facilitaran los medios para incrementar sus exportaciones. En este sentido, las represas de Itaipú (con Brasil)<sup>252</sup> y Yacyretá (con Argentina)<sup>253</sup> dan cuenta de sólo una parte de la red de

---

<sup>251</sup> De acuerdo a Caeiro (2001: 142) “La fría relación con el gobierno militar argentino motivó la inclinación de Paraguay hacia Brasil, que lo recibió con los brazos abiertos (...) en tal ocasión (...) comienza la alianza perpetua entre los dos países, en detrimento de las relaciones paraguay-argentinas”.

<sup>252</sup> El Tratado paraguay-brasileño fue firmado el 26 de abril de 1973.

<sup>253</sup> El Tratado paraguay-argentino fue firmado el 3 de diciembre de 1973.

relaciones económicas entre los tres países, que se extendió al agro, la industria, el comercio (legal y de contrabando) y los servicios<sup>254</sup>.

Ahora bien, aunque la ANR fue uno de los pilares del régimen dictatorial también fue uno de los actores centrales de su derrocamiento. En efecto, la organización político-partidaria no puede ser confundida con la dictadura *stricto sensu*; no sólo le sobrevivió sino que se erigió en el centro del sistema de poder durante casi veinte años más<sup>255</sup>. Esto fue posible porque el partido en cuanto tal cuenta con una extensa organización burocrática a escala nacional, porque mantuvo el control de los recursos estatales y porque refleja en su ideario nacionalista-autoritario las ideas de diversos actores sociales. En términos de Matus (2002: 56) “del 'stronato' surgió un partido Colorado más fuerte en el sentido de la recuperación de la libertad de movimiento de sus facciones (...) El problema es que, desde el punto de vista histórico, el Partido Colorado que reaparece como fuerza autónoma vuelve a ser mucho más dependiente a las luchas entre facciones internas”. En efecto, y como queda claro en el mismo proceso con que se pone fin a la dictadura, son las luchas faccionales del coloradismo las que han marcado el tránsito de la democracia paraguaya.

### **3.3.- El Partido Liberal (PL)**

Al igual que el partido colorado, el PL fue producto del contexto político de la postguerra de la Triple Alianza y, también como aquel, adhirió desde su inicio a los valores del liberalismo político y económico. El Acta que le da origen fundamenta su conformación en algunos de los derechos reconocidos en la Constitución de 1870<sup>256</sup>: “el de la libertad de prensa y el de la palabra, el de reunión (...) [y] el de formación de asociaciones políticas para hacer más eficaz el uso de esos mismos derechos”, defendiendo la forma republicana de gobierno y el principio de que la soberanía descansa en el pueblo (Acta de Fundación del Centro Democrático, 1887). En relación

---

<sup>254</sup> En este sentido, Soler (2009a: 104) menciona que “la Guerra Grande había favorecido la radicación de capitales argentinos para el ejercicio del comercio que, conjuntamente con el monopolio de la navegación y la salida forzosa con el puerto de Buenos Aires, aseguraron la dependencia económica de la Argentina”. Durante la época de Stroessner, sin embargo, la situación cambió sustancialmente “del total de exportaciones provenientes de [Argentina y Brasil] hacia el Paraguay, en 1960 el 99% aún procedía de Argentina (la cual por su parte absorbía el 97% de los envíos de bienes y servicios paraguayos a esos dos países). Pero veinte años después, en 1982, ya la Argentina representaba apenas un 40% de esos mismos flujos, en ambas direcciones” (Di Tella, 1999: 50).

<sup>255</sup> Desde 1989 (primera elección postdictadura) hasta el año 2008 (cuando por primera vez pierde las elecciones presidenciales en manos de la Alianza Patriótica para el Cambio).

<sup>256</sup> Carta Magna elaborada luego de la derrota en la Guerra de la Triple Alianza que constituyó el fundamento jurídico del “nuevo estado” paraguayo, de clara inspiración liberal.

al liberalismo económico, cabe mencionar que el partido originalmente defendió una posición que incorporaba el principio de justicia social. Al respecto, González Garabelli (2011: 14) cita un fragmento de un Mensaje al Congreso de la Nación del Presidente liberal Cecilio Báez (1905-1906) donde éste sostiene que “el progreso económico se hace visible, además, en la organización de las clases obreras con el fin de reclamar a sus patrones una más justa remuneración del trabajo”, precisamente para marcar las diferencias entre el liberalismo paraguayo y el “liberalismo clásico”.

Al respecto, Alcántara Saez y Freidenberg (2003: 363) sostienen que “si bien el PLRA presenta un cuerpo ideológico basado en el bien de la comunidad y el respeto a la libertad y propiedad individual (...) la fundación del originario Partido Liberal (...) no se debió a profundas diferencias ideológicas en la opinión de los paraguayos respecto al club oficialista en el que se aglutinaron los colorados”. En este sentido, su origen está ligado fundamentalmente al rechazo a ciertas prácticas por parte de los titulares del gobierno, a partir de las cuales orientaron sus propias estrategias políticas: “la conquista de elecciones limpias, denunciar la corrupción y lograr la honestidad en la función pública, solucionar los problemas del Chaco y frenar la política de ventas de tierras<sup>257</sup>” (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003: 364).

El PL gobernó sin interrupción al Paraguay desde 1904<sup>258</sup> hasta 1936 pero al igual que para el caso de la ANR las divisiones intrapartidarias impidieron alcanzar, con escasas excepciones, períodos prolongados de estabilidad política; así el que obtenía el poder gubernamental no era el partido en sí mismo sino la facción, que se veía sometida a continuos (y comúnmente exitosos) intentos desestabilizadores por parte de sus adversarios intrapartidarios. Al momento en que asumieron el poder la principal división era entre “cívicos” y “radicales”, una separación interna que no respondía más que marginalmente a motivaciones ideológicas. Al respecto, Abente (1996: 248) señala que los radicales “sólo compartían con sus contrapartes argentinos la pátina del reformismo” mientras que los cívicos eran el sector más conservador del partido. Ambos se basaban, sin embargo, en extensas redes clientelares, también de manera similar al caso del partido colorado.

---

<sup>257</sup> Como consecuencia de las deudas contraídas durante la “Guerra Grande” el Estado paraguayo debió desprenderse de grandes extensiones de tierras públicas que fueron adquiridas principalmente por capitales anglo-argentinos. Esta venta masiva fue la base del latifundio y del proceso de concentración de la propiedad rural que todavía caracteriza al país.

<sup>258</sup> El acceso al poder fue posible por una “revolución” sostenida en una alianza entre las distintas facciones liberales, un sector disidente del partido colorado y el apoyo externo de Argentina.

Uno de los acontecimientos decisivos en la historia paraguaya del Siglo XX es sin lugar a dudas la denominada “Guerra Chica” o “Guerra del Chaco”, el enfrentamiento bélico entre Paraguay y Bolivia entre los años 1932 y 1935. Desde la perspectiva del PL constituye un acontecimiento doblemente trágico porque abrió el camino de un proceso que culminaría con su desplazamiento del poder estatal, la consolidación del poder autónomo de las fuerzas armadas y la hegemonía colorada. En efecto, la guerra alteró la correlación de fuerzas entre ambos partidos al deslegitimar al liberalismo y facilitar la instalación de la dictadura stroessnista. Las prácticas políticas de éste, por su parte, fortalecieron al partido colorado en la misma proporción en que debilitaban al Partido Liberal incentivando sus divisiones internas.

En este sentido, una de las particularidades del régimen stroessnista fue mantener cierta fachada democrática. Hasta las elecciones de 1963 el Partido Colorado fue el único autorizado a presentar candidatos, en lo que era un régimen de partido único. A partir de ese año, en cambio, se “invitó” a miembros de otros partidos políticos a participar en las elecciones. Tal como plantean Alcántara Saez y Freidenberg (2003: 360) “la invitación del general Alfredo Stroessner a participar en el parlamento autoritario fue el origen de las fragmentaciones liberales”. El sector que decidió participar recibió el reconocimiento de su nombre por el régimen: Partido Liberal; mientras que el sector disidente adoptó la sigla de PLR (Partido Liberal Radical). A mediados de los años 60 la dictadura emprendió una reforma constitucional con el objetivo de legalizar la presentación de Stroessner a las elecciones presidenciales de 1967. En la medida en que la Constitución establecía ciertos plazos que en principio acotaban la duración temporal de la dictadura tanto el PL como el PLR decidieron sumarse. De esta forma “varios partidos, Partido Colorado, Partido Liberal y Partido Liberal Radical participaron en las elecciones, lo que sirvió a Stroessner para presentar su régimen con la fachada de “democracia institucionalizada” (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003: 360). Finalmente, cuando en la década de los 70 Stroessner vuelve a reformar la Constitución para continuar en el poder un sector del PLR se separa, abandona el Parlamento y adopta el nombre de PLRA. Éste es el sector que obtiene el segundo lugar en las primeras elecciones democráticas luego del final del régimen en 1989, base a partir del cual se vuelven a unificar las distintas fracciones del liberalismo paraguayo.

La extensa digresión es útil para observar el impacto de la dictadura sobre el principal partido opositor, además de advertirnos acerca de que las divisiones liberales no siguieron diferencias ideológicas, más allá de que en el seno del mismo partido



conviviesen efectivamente expresiones ideológicas heterogéneas. Así, los autores que utilizamos de referencia para estas líneas sostienen que “Durante la década de los 90, el *Movimiento Cambio para la Liberación*, mayoritario en el interior del PLRA defendía propuestas cercanas a la socialdemocracia (...) El movimiento *Movilización Popular para el Cambio* representa al liberalismo clásico, *Integración y Apertura Democrática* (...) defiende posturas socialdemócratas con presentación de propuestas políticas alternativas concretas, y por último, el *Movimiento Progresista*, (...) asume posturas más de izquierda” (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003: 364).

En este marco, y de manera similar al Partido Colorado, el PL elaboró entre 1963 y 1967 un Ideario del Partido y un programa básico que sistematizó sus principales orientaciones políticas. Más allá de refrendar el conjunto de principios que caracterizan al liberalismo político (ya presentes en los documentos iniciales del partido) y de especificar su posición en relación al rol del Estado en la economía y otros aspectos vinculados al liberalismo económico, es interesante constatar que la organización defiende posiciones “más duras” con respecto a la integración regional. Así, y en los aspectos programáticos, si por un lado defiende la integración económica, considerada en el apartado referido al comercio exterior<sup>259</sup>, por el otro plantea un conjunto de exigencias vinculadas a la situación geográfica del país: “Como país mediterráneo, el Paraguay debe sostener en todo tiempo el irrestricto derecho de acceso de sus habitantes y cosas desde y hasta el mar, la libre navegación, el libre uso de puertos y zonas francas y la cesación de todas las restricciones (...) que su tráfico de bienes y de personas encuentren en otros países” (Programa del Partido Liberal, 1967: s/n). El punto de partida, en términos de su ideario, es que para la organización liberal “el deber fundamental de la Nación Paraguaya, en relación con los países vecinos, es el mantenimiento intangible de su soberanía territorial y fluvial que no comprende solamente la defensa de sus fronteras sino también la de las fuentes de energía situadas en ellas o fuera de ellas que la afecten” (Ideario del Partido Liberal, 1963 en Doldán, 1980: 119).

En este sentido, la integración está claramente supeditada a su dimensión económica-comercial y no se contempla lo que podríamos denominar la “dimensión política”, esto es: la posibilidad de articular posiciones comunes con los países vecinos en el plano internacional con el objetivo de incrementar el poder relativo de la región. En esta línea,

---

<sup>259</sup> El partido “Apoya (...) una política de integración latinoamericana en el plano económico” (Programa del Partido Liberal, 1967: s/n).

el partido “sostiene como ideal la integración económica de los países americanos, sobre la base del respeto de las soberanías” y reafirma “deben de eliminarse las barreras injustificadas que dificultan el libre intercambio de las mercaderías” (Ideario del Partido Liberal, 1963 en Doldán, 1980: 120). Cabe destacar que dentro de los “ideales nacionales” propugnados por la organización partidaria se menciona la “cooperación americana” pero no la integración<sup>260</sup>.

### ***3.4: Los partidos políticos paraguayos y la integración regional: un balance provisorio***

La exposición precedente da cuenta, en primer lugar, que la integración regional y las vinculaciones cooperativas con los países vecinos constituyen una temática particularmente compleja en el panorama político-partidario del Paraguay, dada la historia del país y del impacto, todavía presente, de la guerra de la Triple Alianza. Aún así, en el caso del Partido Colorado la temática se instala en la década de los 50 de la mano de la relación Perón-Chávez-Stroessner a nivel gubernamental y en los años 60 en los documentos partidarios principalmente bajo el impulso de los procesos integracionistas motorizados por la CEPAL y del influjo de la Alianza por el Progreso. De igual manera cabe destacar el fortalecimiento de las relaciones bilaterales del país con Brasil luego del derrocamiento del peronismo. En este sentido, partícipe directo de la experiencia de gobierno, el partido incorporó la necesidad de establecer relaciones cooperativas estables con sus vecinos; los frutos de ese esfuerzo fueron particularmente notables en el área de generación de energía hidráulica con la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá.

Por el contrario, en el caso del Partido Liberal la integración no parece haber constituido un área política relevante. Así, si bien sostiene desde la misma época que la ANR la importancia de la *integración económica*, la revisión de su ideario da cuenta del fuerte énfasis en la defensa de la soberanía y de cierta “cautelosa sospecha” en relación con los países vecinos.

---

<sup>260</sup> Los “ideales nacionales” para el partido son: 1-la independencia de la patria; 2-la grandeza espiritual y material de la Nación, que beneficie a todos sus habitantes y de al Paraguay un lugar de realce en el Río de la Plata, en América y en el mundo; 3-la soberanía intangible de las tierras y aguas del patrimonio nacional; 4-el culto de nuestras tradiciones históricas honrosas; 5-la integración en la civilización occidental y su solidaridad con ella frente a sus enemigos; 6-la cooperación interamericana; 7-la paz y la convivencia pacífica en la familia paraguaya; 8-el imperio de la ley emanada de los órganos legítimos; 8-la República y la democracia representativa como forma de gobierno; 9-la primacía de los valores espirituales; 10-el bienestar de todos los habitantes; 11-la justicia y la igualdad en las relaciones humanas y 13-la libertad del hombre como artífice, sujeto y beneficiario de la grandeza nacional” (Ideario del Partido Liberal, 1963 en Doldán, 1980: 122).

El ninguno de los dos casos, por otra parte, se manifiesta una clara relación entre integración regional y un específico “modelo de desarrollo” nacional como en el caso argentino; por el contrario, la relación se establece directamente *con la aspiración y el deseo de lograr el desarrollo* sin que éste se asocie a un tipo particular de políticas industrialistas como sí se observa en Argentina desde los años 50 hasta la década de los 80. Tampoco se identifica una clara filiación entre la noción de integración regional y el incremento de los márgenes de autonomía en el escenario internacional (particularmente claro en el caso del PL). En este sentido, *la integración se subordina claramente a la nación*; en otros términos, más que interesarse por “maximizar los márgenes de acción” a nivel global, lo que interesa a los partidos es asegurar la independencia nacional, lo cual parece estar indisolublemente ligado a la experiencia histórica del país y a su situación de menor desarrollo económico en relación con sus vecinos.

Por otro lado, y en segundo lugar, la somera y esquemática revisión de la historia política paraguaya da cuenta de que si bien los partidos han ocupado el centro de la escena política eso no significa que éstos constituyan organizaciones estables, homogéneas y con ideas políticas plenamente definidas. Por el contrario, los partidos presentan fuertes divisiones internas, y aunque éstas no están necesariamente basadas en ideologías políticas diferentes, han transformado a los partidos en entidades heterogéneas, con escasa capacidad de generar consensos intra e interpartidarios y con una alta propensión a trasladar su propia inestabilidad organizacional al plano político nacional. En este contexto, la ausencia de reflexiones en torno a temáticas como la integración regional no se presenta como una excepcionalidad.

En tercer lugar, y retomando la historia política del país como clave de análisis, el hecho de que la transición a la democracia haya estado precedida por una dictadura de 35 años no puede menos que impactar negativamente en las posibilidades de los partidos de elaborar posicionamientos específicos en torno a la totalidad de las áreas involucradas en su esfera de actuación. En el caso del Partido Liberal, por haber experimentado la exclusión de las instancias gubernamentales con capacidad de decisión, aún cuando un sector haya participado del “Parlamento” stroessnista; pocas dudas caben de que la posibilidad real de participación en la toma de decisiones políticas estaba vedada. En el caso del Partido Colorado por su subordinación a la lógica autoritaria de la dictadura de Alfredo Stroessner; como ya mencionamos, el partido fue en estos años más una agencia semi-estatal que un partido político en cuanto tal.

Estas son las coordenadas entonces que encuadran el proceso de transición a la democracia que inicia el Paraguay a finales de los años 80 y en relación con nuestro objeto de estudio. En el capítulo VI avanzamos sobre el posicionamiento partidario frente al MERCOSUR incorporando al análisis el contexto general de los años comprendidos en nuestra investigación y su impacto sobre los propios partidos.

#### **4.-El Caso Uruguayo**

El tercer caso abordado en nuestro trabajo presenta tanto elementos en común como ciertas especificidades que lo distinguen de los otros casos. En referencia a los aspectos comunes, comparte con el caso paraguayo la centralidad de los partidos políticos en el sistema político nacional, pero se diferencia precisamente en la capacidad negociadora que éstos han demostrado a lo largo de su historia (Arteaga, 2008; De Riz, 2008; Ruiz Valeiro, 2005; Moreira, 2004; Lanzaro, 2001; Chasquetti, 1998). Así, la “partidocracia” uruguaya es claramente una “democracia de partidos” (Caetano, Rilla y Pérez Antón, 1988). En efecto, y en contraposición tanto con Argentina como con Paraguay, salvo contadas excepciones el régimen político uruguayo se ha caracterizado por su estabilidad, basado principalmente en el rol amortiguador de los conflictos sociales que sus partidos políticos han sabido cumplir.

En relación con la temática objeto de nuestro trabajo el caso se distingue nuevamente por su originalidad: *los partidos políticos de Uruguay han construido tradiciones políticas específicas e ideas relativamente precisas e identificables en relación con la integración latinoamericana, a la posición del país en el escenario internacional y regional y a la relación con sus principales vecinos, Argentina y Brasil*<sup>261</sup>. En este sentido, la bibliografía consultada puede estructurarse en tres grandes ejes: 1-por un lado, aquella referida a la política exterior del Uruguay (Clemente Batalla, 2005; Luzuriaga y Ferro Clericó, 2004; Luzuriaga, 2002; AA.VV, 1993; Bizzozzero y Luján, 1991; AA.VV, 1986); 2-por otro, las investigaciones que abordan la vinculación entre ciertas posiciones/tradiciones partidarias y las acciones de política exterior decididas por los gobiernos de turno (Luzuriaga, 2010; Luzuriaga, 1999; Schjonebohm, 1994; Bizzozzero y Luján, 1991); 3-por último, la literatura que estudia a los partidos políticos en sí mismos, incluyendo aquellos trabajos que se centran en sus ideas políticas (Moreira, 2009; Mazzeo, 2007; Ratto, 2006; Yaffé, 2005; Garcé y Yaffé, 2004;

---

<sup>261</sup> Esta situación justifica el hecho de que en este caso abordamos más detenidamente aspectos ligados a la política exterior gubernamental.

Alcántara y Freinderberg, 2003). Dentro de estos dos últimos grupos se localizan los trabajos vinculados directamente con nuestra línea de investigación<sup>262</sup>.

El análisis del caso se estructuró de la siguiente manera: en primer lugar, abordamos conjuntamente los orígenes y desarrollo del Partido Nacional (PN) y del Partido Colorado (PC), en función de que ambos nacieron casi simultáneamente y dieron forma al sistema de partidos uruguayo durante más de un siglo. En la exposición seguimos un orden básicamente cronológico aunque evitamos un detalle exhaustivo de los procesos históricos para concentrarnos más en el marco político general en el que se desarrollaron las organizaciones partidarias. En segundo lugar, analizamos las tradiciones e ideas referentes a política exterior e integración latinoamericana de ambas organizaciones. En tercer lugar, damos cuenta del origen y desarrollo del Frente Amplio, un partido de creación relativamente reciente que vino a complejizar y enriquecer el panorama político del Uruguay. Finalmente intentamos un balance provisorio, similar al que realizamos para los otros casos.

#### ***4.1.-Orígenes y desarrollo del Partido Nacional (PN) y del Partido Colorado (PC)***

Los orígenes del Estado uruguayo están íntimamente vinculados al surgimiento de sus dos partidos políticos más antiguos. En efecto “en torno a las figuras de los dos primeros presidentes, Fructuoso Rivera (1830-1834) y Manuel Oribe (1835-1838) se definieron las divisas tradicionales, origen de los partidos colorado y nacional o blanco” (Arteaga, 2008: 65). De acuerdo al mismo autor, en sus inicios ambos podían considerarse, más que organizaciones partidarias en sentido estricto “corrientes que expresaban direcciones históricas, tendencias, afinidades y simpatías. Cada divisa era policlasista y heterogénea en sus componentes, pero estaba cohesionado por su adhesión emocional al caudillo y a lo que él representaba” (Arteaga, 2008: 67)<sup>263</sup>.

Hasta la finalización de la Guerra de la Triple Alianza, y en el contexto de construcción del estado uruguayo, ambos partidos participaron activamente en los conflictos regionales definiendo sus respectivas identidades en relación a las luchas políticas de la futura Argentina (“unitarios” y “federales”) y al eje campo-ciudad dentro de su territorio nacional. Así, los colorados fueron identificados “como defensores de los intereses

---

<sup>262</sup> Cabe mencionar que la diferenciación es útil principalmente en términos analíticos ya que en los tres grupos encontramos elementos susceptibles de ser considerados para nuestra tesis. Aún así, nos centraremos básicamente en los últimos dos.

<sup>263</sup> En el mismo sentido se expresan Alcántara y Freinderberg (2003: 426) cuando sostienen que “si bien en ese momento no se les podía considerar partidos políticos en el sentido moderno del término, ya eran organizaciones políticas fuertes”.

urbanos, más específicamente de Montevideo, con un discurso liberal, abierto y más ciudadano” (Alcántara y Freinderberg, 2003: 434) mientras que los blancos “históricamente se sintieron representantes de los intereses rurales aunque con un discurso conservador, parroquial y opuesto a influencias del exterior” (Alcántara y Freinderberg, 2003: 476). En el marco regional, los partidos se identificaron respectivamente “con las tendencias nacionalistas y americanistas [los blancos] o [con] tendencias liberales y europeizantes [los colorados]” (Arteaga, 2008: 67).

A partir del último tercio del Siglo XIX y en el marco de la estabilización política regional, Uruguay se vinculó con el mercado mundial de forma similar al caso argentino, lo que redundó en el corto plazo en un proceso de intensa modernización socioeconómica; esa inserción fue acompañada en el plano político interno por la búsqueda de una fórmula política que permitiese la coexistencia entre ambas divisas partidarias. El punto de partida de esa fórmula fue la denominada Paz de Abril (1872)<sup>264</sup>, acuerdo de coparticipación entre los dos partidos que permitió el acceso al gobierno del Partido Blanco al concederle la Jefatura de cuatro Departamentos. Sin embargo, la accesibilidad al gobierno nacional siguió vedada al nacionalismo, que en diversas instancias de revolución armada<sup>265</sup> y abstención electoral logró paulatinamente el reconocimiento por parte de su principal adversario político. El punto de llegada de este proceso fue la Constitución de 1919, que consagró el voto secreto y la representación proporcional.

Previamente, el coloradismo había experimentado una transformación interna de amplias consecuencias, con la consolidación del liderazgo interno por parte de José Batlle y Ordóñez, aspecto que será desarrollado en el próximo apartado. De igual manera, entre 1910<sup>266</sup> y 1925<sup>267</sup> se define en Uruguay el marco legal que garantiza la

---

<sup>264</sup> Por medio del cual se puso fin a la “Revolución de las Lanzas” (1870-1872), un movimiento armado liderado por los blancos destinado a derrocar al gobierno colorado de Lorenzo Batlle. Cabe mencionar que el movimiento estuvo motivado por la persecución política de la que habían sido objeto los miembros del Partido Nacional, que derivó en el exilio de sus principales líderes.

<sup>265</sup> Mediante la revolución de 1897, finalizada con el Pacto de la Cruz, el Partido Colorado accedió a realizar una reforma electoral que permitiese el ingreso de legisladores blancos al Parlamento. De igual manera, amplió a seis la cantidad de jefaturas departamentales reservadas para los blancos. Seis años después el Pacto de Nico Pérez aseguró el control de las nominaciones a jefes departamentales que le correspondían por parte del Directorio del Partido. Sin embargo, divergencias en relación a las competencias del Presidente en las jefaturas controladas por los blancos llevaron a una nueva asonada revolucionaria donde los blancos fueron vencidos.

<sup>266</sup> Este año se aprueba la Ley 3640 que establece que “Todo elector deberá votar simultáneamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece, y por los candidatos. Las listas que no se ajusten a esta exigencia serán nulas, y no se computarán en ninguna de las operaciones del escrutinio” (Ley 3640, art.5).

unidad de los partidos políticos, caracterizados por la presencia de agrupaciones internas claramente identificables.

Luego de la aprobación de la nueva Constitución, el Uruguay inició un extenso período de estabilidad institucional que sólo será interrumpido en tres ocasiones: durante los años 30 y 40, con los golpes civiles de 1933 y 1942 y durante la década de los 70, con el golpe militar de 1973. En este sentido, la historia institucional uruguaya presenta la particularidad de establecer en dos oportunidades lo que se denominó “colegiado”, un sistema de división del poder hasta entonces centralizado en el Presidente. El primer colegiado se estableció con la ya mencionada Constitución de 1919 y tuvo vigencia hasta el golpe de 1933<sup>267</sup>. Éste último tuvo por objetivo sustituir el Colegiado mediante una reforma constitucional, de manera de volver a centralizar el poder en una única figura. El contexto de crisis económica<sup>269</sup> otorgó el sustento para la realización del golpe que contó con el consenso de las principales facciones del Partido Colorado y del Partido Blanco<sup>270</sup>. El resultado de este apoyo fue la Constitución de 1934, que si bien abolía el Colegiado imponía la coparticipación en el gabinete ministerial<sup>271</sup> y dejaba de lado el sistema de representación proporcional para el Senado de la República<sup>272</sup>.

El segundo golpe de la primera mitad del siglo XX se produce precisamente para terminar con este arreglo constitucional, producto de una coyuntura política específica que para principios de los años 40 ya había perdido toda legitimidad<sup>273</sup>. La Constitución es reemplazada por una nueva Carta Magna que se sanciona en el año 1942 y que sólo tendrá diez años de vigencia. En efecto, en 1952 un nuevo arreglo constitucional

---

<sup>267</sup> En esta fecha se sanciona la Ley 7812 por la cual surge el “triple voto simultáneo”: cada elector elige un partido (lema), una fracción interna del mismo (sublema) y una lista de candidatos cuando emite su voto.

<sup>268</sup> La Constitución establecía un Poder Ejecutivo bicéfalo: el Presidente, del cual dependían algunos Ministerios, y el Consejo Nacional de Administración. Este último órgano estaba conformado por nueve miembros, que se renovaban por tercios cada dos años. De los tres Consejeros elegidos en cada elección, dos eran por la mayoría y uno por la minoría. Nótese que el sistema institucionalizaba el cogobierno entre blancos y colorados.

<sup>269</sup> Cabe recordar los efectos de la crisis económica mundial de 1930 sobre las economías latinoamericanas. Al respecto se puede consultar a Ansaldi (2003).

<sup>270</sup> En rigor, fue un autogolpe del Presidente Colorado Gabriel Terra con el apoyo político de la facción nacionalista que respondía a Luis Alberto Herrera.

<sup>271</sup> El Gabinete estaba conformado por nueve Ministros, tres de los cuales debían pertenecer al segundo partido más votado.

<sup>272</sup> El Senado se compondría de 30 miembros, 15 de los cuales correspondían al partido más votado y los otros 15 al segundo partido por número de votos.

<sup>273</sup> En la historiografía uruguaya este golpe es señalado como “el golpe bueno”, ya que “se caracterizó por un total respeto de los derechos humanos: ni hubo clausuras de diarios o radiodifusoras ni persecución o prisión para los dirigentes políticos opuestos” (Arteaga, 2008: 172).

reestableció el sistema colegiado<sup>274</sup>, que en esta oportunidad duraría quince años, hasta 1967. Durante esta época el Partido Blanco logra por primera vez ganar las elecciones, quebrando el predominio colorado que había durado nada menos que 93 años. Así, en 1958 y nuevamente en 1962 el nacionalismo logra acceder a la máxima instancia del poder estatal. La década de los 60 se cierra con la reforma constitucional de 1967 y el restablecimiento de un Poder Ejecutivo unipersonal que no alcanza, sin embargo, a restaurar la confianza de los principales actores socio-políticos en la democracia. Así, apenas cinco años después un golpe militar que contó con el apoyo de agrupaciones tanto del coloradismo<sup>275</sup> como del nacionalismo<sup>276</sup> dio paso a una dictadura que se extendió por once años (1973-1984).

El retorno a la democracia estará signado por la emergencia de un tercer actor político-partidario: el Frente Amplio, cuya fundación se remonta a las postrimerías del golpe militar en el año 1971. Los tres partidos darán forma al sistema político que se estructura luego de la transición a la democracia, en un contexto de importantes transformaciones internas, que serán analizadas en el capítulo V, conjuntamente con la exposición del posicionamiento de los partidos políticos uruguayos en relación al MERCOSUR

#### ***4.2.-Partido Colorado, Partido Nacional y tradiciones en política exterior***

De acuerdo a Luzuriaga (2010: 5) “Desde mediados del siglo XX (...) se consideró a la política exterior uruguaya como producto de la interacción entre dos tradiciones o corrientes ideológicas, asociadas a los partidos tradicionales: por un lado, la tradición universalista o colorada, ligada al ejercicio del gobierno por el Partido Colorado (PC) durante la mayor parte de la historia nacional; y, por otro lado, la tradición resistente o blanca, correspondiente al Partido Nacional (PN), generalmente en situación de oposición”. La tradición colorada “fue la articuladora de la mayoría de las políticas seguidas por el país en sus relaciones exteriores, mientras la segunda se constituyó en el freno del universalismo principista propiciado por el oficialismo. Así, esta interacción

---

<sup>274</sup> La Constitución de 1952 estableció la figura del Consejo Nacional de Gobierno en reemplazo del Presidente. El Consejo estaba conformado por nueve miembros, seis por la lista más votada del lema ganador (siempre que otra lista dentro del lema no superara cierto porcentaje de votos, sino sólo le correspondían 5 consejeros a la lista más votada y uno a la segunda lista del lema) y tres por el lema que le siguiera en número de votos (repartidos en forma proporcional).

<sup>275</sup> Específicamente del sector que respondía al ex-presidente Jorge Pacheco Areco (1967-1972).

<sup>276</sup> Provenientes del sector identificado con el “herrerismo”.



se vuelve una dialéctica que sólo permite definir una de ellas con relación a la otra” (Luzuriaga, 2010: 5).

La cita constituye un buen punto de partida para poner de manifiesto la singularidad del caso uruguayo: sus partidos constituyen verdaderas “comunidades interpretativas, sostenidas en principios de ordenamiento cívico, en aprendizajes reconocidos como tradiciones que explican y proyectan lealtades ciudadanas, en 'ideas y creencias' que comparten fondos comunes y marcan a la vez diferencias, filiaciones, identidades al fin y al cabo” (Caetano y Rilla 2004, en Luzuriaga, 2010: 6). En efecto, cada una de las tradiciones partidarias ha actuado como guía de las acciones políticas de sus miembros, como “mapas mentales” a partir de los cuales interpretar el entorno en el que los partidos se han desarrollado; como verdaderas *ideologías partidarias* que definen tanto la identidad del “ser colorado” como la del “ser blanco”. En el campo de la política exterior, el carácter partidocéntrico del régimen político uruguayo ha permitido que las tradiciones partidarias se hayan visto efectivamente reflejadas en las acciones políticas correspondientes, de las cuales son su sustento.

En este marco, la tradición colorada se asocia al liberalismo político y económico, pero a través del tamiz del batllismo. Como mencionamos anteriormente, Jorge Batlle y Ordóñez fue el líder político más destacado del Partido Colorado a principios del siglo XX. Bajo sus presidencias (1903-1907 y 1911-1915) Uruguay experimentó un acelerado proceso de modernización económica, política y social. En este sentido, Batlle renovó a la tradición colorada, dotándola de un fuerte contenido social y ligándola a la acción decisiva del Estado<sup>277</sup>. En el plano internacional, el coloradismo defiende una concepción del “proceso histórico marcado por el avance de una racionalidad universal basada en valores propios de la democracia liberal” (Luzuriaga, 2010: 6); en consecuencia, el énfasis está colocado en los valores e intereses universales compartidos, descartando todo lo que provenga del pasado que no pueda integrarse a la misma. Así, rechaza “máximas como: la solidaridad rioplatense; los orígenes hispano-latinos; la comunidad social con Argentina resumida en la fórmula, dos Estados en una misma nación; la gesta común de las naciones hispanoamericanas, sobre todo en su condición de objetos de un proceso de expansión imperialista” (Luzuriaga, 2010: 10).

---

<sup>277</sup> Halperín Donghi postula que Batlle “llevó adelante un plan de reformas por vía legislativa que transformó a Uruguay en un estado moderno, a la vez que dio fuerte impulso a las obras públicas e introdujo una intervención estatal en la economía que hizo la originalidad de la experiencia uruguaya (...) [además] mientras la democracia política arraigaba en el resto de Uruguay (...) se proclamaba la necesidad de continuarla con la democracia social” (1998: 326).

Esta concepción se ha traducido en que el Partido Colorado ha privilegiado históricamente sus vinculaciones con los Estados Unidos, en tanto resguardo de la ideología democrático-liberal y de los valores universales compartidos. De igual manera, el coloradismo siempre ha apoyado las propuestas panamericanistas.

En contraposición, la tradición blanca “sostiene que el fundamento sobre la política internacional se halla en ideas como raza, patria y origen, y sobre ese fundamento adoptará un posicionamiento antiimperialista surgido a principios del siglo XX en Latinoamérica”. En efecto, la corriente blanca “proclama la primacía de lo palpable, de lo propio, de lo probado, de lo próximo (...) Por tanto, reafirma el valor de las afinidades de raza, de origen, de situación geográfica, de vecindad, de estilo de vida, y proclama la necesidad de un verdadero 'egoísmo sagrado' en resguardo de la identidad nacional y de los cabales intereses uruguayos” (Luzuriaga, 2010: 10). La matriz de esta concepción se encuentra en la contracara del iluminismo-racionalismo de finales del Siglo XIX y principios del XX: el romanticismo. En el plano internacional esto se ha traducido en un fuerte sentido de identidad rioplatense, donde se rescata el pasado hispánico-americano común junto con los vínculos históricos e identitarios de la región. A su vez, ha despertado profunda desconfianza hacia los Estados Unidos y su expansión imperialista en América Latina.

Ahora bien, esas tradiciones han sido interpretadas y reinterpretadas al interior de los partidos por las diversas corrientes internas que lo componen. Su vitalidad en el seno de las organizaciones partidarias no debe confundirse con homogeneidad interpretativa; por el contrario, el nivel de estructuración que poseen las agrupaciones internas de los partidos políticos uruguayos, mucho mayor que la de sus homólogas de los partidos argentinos y paraguayos, ha facilitado un uso ampliamente diverso de la misma tradición.

En el caso del Partido Colorado, el batllismo constituyó un hito fundante a partir del cual se reagruparon las facciones existentes. Desde mediados del Siglo XX, las más nítidamente perfiladas son la Lista 14 y la Lista 15 o “quincistas”<sup>278</sup>. La primera estaba liderada por los hijos directos de Jorge Batlle y Ordóñez mientras que la segunda era

---

<sup>278</sup> Ambas agrupaciones aparecen por primera vez en las elecciones presidenciales del año 1946. Sobre la Lista 14 Arteaga (2008: 183) sostiene “Se puede decir que pretendían expresar una voz oficialista del batllismo y de lo que ellos consideraban era la tradición partidaria, pero transmitían un mensaje conservador”.

dirigida por Luis Batlle<sup>279</sup>, su sobrino. Paradójicamente, el sector más conservador va a estar agrupado en la Lista 14 mientras que la Lista 15 se erige en la heredera más fiel del reformismo batllista. En la década del 60, un sector de la Lista 15 se separa y conforma la agrupación “Por el Gobierno del Pueblo” (PGP)<sup>280</sup>, ubicándose a la izquierda del partido, mientras que la Lista 14 incorpora a los sectores de derecha también escindidos de la Lista 15, dando origen a la “Unión Colorada y Batllista”<sup>281</sup> (UCB). La misma Lista 15, por último, cambia de nombre y se transforma en “Unidad y Reforma”, acercándose a posiciones de centro-derecha<sup>282</sup>. Al momento del golpe militar estos tres sectores eran los más importantes y daban cuenta de la amplia diversidad ideológica en el seno del mismo partido.

En el Partido Nacional, en tanto, es el liderazgo de Luis Alberto de Herrera<sup>283</sup> el que estructura y da forma a la tradición partidaria al menos hasta la década de los 70 cuando Wilson Ferreira Aldunate reformula una parte sustancial de la misma. Desde los años 30, el sector mayoritario del PN es el “herrerismo”; frente a éste un sector se separa y da forma al Partido Nacional Independiente (PNI), que se mantiene como organización política hasta finales de los años 50. La emergencia del “ruralismo”<sup>284</sup> y la reintegración del PNI posibilitan una reorganización interna a partir de la cual nace la Unión Blanca Democrática (UBD)<sup>285</sup>, que se enfrenta al herrerismo-ruralismo. En los años 60, la

<sup>279</sup> Presidente del Uruguay en el período 1947-1954. De acuerdo a Arteaga (2008) su presidencia se caracterizó por recuperar los elementos básicos del batllismo original: defensa de un rol activo del Estado en la economía y la sociedad, impulso a la industrialización y el énfasis en el mercado interno como motor del crecimiento económico.

<sup>280</sup> Liderada por Zelmar Michelini y Hugo Batalla a principios de los 70 se separó del partido y confluyó con otras agrupaciones para conformar el Frente Amplio. Al regreso de la democracia, y antes de las elecciones de 1989, se separó del FA acompañados del Partido Demócrata Cristiano para dar origen al partido Nuevo Encuentro.

<sup>281</sup> Sector al cual pertenecía el ex presidente Jorge Pacheco Areco

<sup>282</sup> Paradigma del denominado “neobatllismo” por su paulatino abandono de los principios fundamentales del batllismo original, en particular en lo referente al rol del Estado. Liderada por Jorge Batlle Ibáñez, al regreso de la democracia conformó la organización “Batllismo Unido”, que incluía a algunas de las figuras más relevantes del partido colorado, incluyendo al primer presidente de la época democrática Julio María Sanguinetti. En 1990, éste se separa y conforma el Foro Batllista.

<sup>283</sup> Líder indiscutido del partido durante toda la primera mitad del Siglo XX, fue el interlocutor privilegiado de las distintas vertientes del coloradismo a la hora de establecer acuerdos interpartidarios. El sector que lideraba encarnaba las posiciones más liberales en lo económico dentro del partido, criticando la “industrialización artificial”, el rol excesivo del estado y la necesidad de otorgarle mayor importancia a la campaña uruguaya, perjudicada por la “macrocefalia” de su capital, Montevideo.

<sup>284</sup> Movimiento encabezado por Benito Nardone de raíz agraria que defendía “frenar el avance del estatismo, defender la iniciativa privada y tratar de que las ganancias que aportaba la producción rural en las exportaciones regresaran al campo” (Arteaga, 2008: 207). Fue un duro opositor de Luis Batlle, lo que, junto con sus posiciones ideológicas, le abrió la puerta a su alianza con el herrerismo.

<sup>285</sup> Es en este contexto que se produce la victoria del Partido Nacional en el año 1958. En términos de sectores, el herrerismo-ruralismo triunfó sobre la UBD, aunque posteriormente ésta logró una importante influencia sobre el gobierno acercándose al ruralismo. Más allá de las desavenencias partidarias internas, uno de los aspectos más importantes del 1er. Colegiado Blanco fue su política económica-social: ésta “se

UBD suma sectores herreristas-ruralistas disidentes, lo que debilita a su rival; aún así, los resultados de las elecciones nacionales de 1967, favorables al Partido Colorado impactarán negativamente sobre ambos sectores preparando el camino para una nueva reorganización interna de la mano del ya mencionado Wilson Ferreira Aldunate. Éste da origen al “Movimiento por la Patria”<sup>286</sup>, que aglutina a los sectores más progresistas del partido<sup>287</sup> y se transforma en la corriente interna mayoritaria. Frente al Movimiento por la Patria se organizan los sectores herreristas y otros grupos de derecha. Al momento del golpe militar, estos dos sectores dan cuenta de las coordenadas básicas sobre las que se estructura el partido y de la misma diversidad ideológica observada que para el caso del Partido Colorado.

En síntesis, las tradiciones partidarias deben también analizarse en función de las divisiones intrapartidarias y de sus orientaciones ideológicas. Sin embargo, aún queda un aspecto más que considerar: el contexto general más amplio en el que esas tradiciones se desarrollaron, siempre en función de nuestra temática de estudio.

#### ***4.2.1: Pertenencias partidarias y política exterior***

De acuerdo a Tisnés (1987: 133) “hasta la crisis de 1929-1930, el país [Uruguay] se desarrolló, consolidó y potenció sobre la base de relaciones internacionales Norte-Sur y sin que su inserción latinoamericana sobrepasara los umbrales de la conciencia de una gesta emancipadora común”. En este sentido, la inserción agroexportadora en el mercado mundial fue similar a la de Argentina, basada también en un modelo de desarrollo “hacia afuera”.

A partir del período de entreguerras, en cambio “Uruguay y otros países de América Latina vuelven su rostro para mirar su continente” (Tisnés, 1987:134). Para el autor “el país se integraba a la economía [mundial] y afrontaba los efectos previsibles de su dinámica interna a causa de su vulnerabilidad y sensibilidad a tales impactos, ó, en caso contrario, se integraba a la economía regional en miras a la complementación, el fortalecimiento del poder negociador y la potenciación recíproca de las comunidades

---

caracterizó (...) por la implantación de los primeros rasgos de un modelo económico liberal y la desarticulación paulatina del [modelo] batllista. La ley de Reforma Cambiaria y Monetaria aprobada en 1959, el antiindustrialismo y el abandono de las prácticas proteccionistas, así como la promoción de la producción agropecuaria y la retracción del intervencionismo del Estado” (Nahum, Frega, Maronna y Trochón, 2007: 11-12) asestaron un golpe contundente al proceso ISI uruguayo.

<sup>286</sup> Wilson Ferreira Aldunate se transforma en la figura más importante del Partido Nacional entre la década de los 70 y la década de los 80. Su persistente oposición a la dictadura, más su interpelación a los sectores de centroizquierda garantizaron el giro progresista del Partido Nacional durante estos años.

<sup>287</sup> Era el sector más cercano a las posiciones batllistas dentro del Partido Nacional y se oponía al liderazgo de Luis Alberto de Herrera.

involucradas (...) Las relaciones prospectivas que fundaban este proyecto de integración consideraban la complementación como condición necesaria del desenvolvimiento industrial”<sup>288</sup>.

Al igual que en el caso Argentino, el periodo 1930-1945 implica para Uruguay el inicio de un proceso de transformaciones estructurales en el modelo de desarrollo, que se orienta hacia la industrialización y el mercado interno, y también en el tipo de inserción en el mercado mundial.

Ambas modificaciones no podían menos que afectar a las distintas tradiciones partidarias y a sus facciones internas, cruzando las fronteras interpartidarias. Así, para Clemente Batalla (2005: 18) “la postura liberal se identificó con la defensa del multilateralismo según los lineamientos asentados por el primer batllismo y fortalecidos con las propuestas del 'segundo impulso' de adhesión al panamericanismo”. Esta postura se encarnaba básicamente en el sector batllista “progresista” (Lista 15) del Partido Colorado.

Por otro lado, “el pensamiento de derecha con afinidades y conexiones con el gobierno fascista de Italia, el régimen nacional-socialista de Alemania y la Falange de España (...) [éste se caracterizó por su] respaldo a la Falange contra la República española, campañas de denuncias contra el "peligro comunista" y por la [demanda de] ruptura de relaciones exteriores con la URSS” (Clemente Batalla, 2005: 19). Esta postura se identificaba claramente en los sectores más conservadores y reaccionarios de ambos partidos.

Por último “el nacionalismo expuesto en artículos y discursos de Luis Alberto de Herrera y de algunos dirigentes del Partido Nacional (...) se manifestó en la crítica de la política exterior de los Estados Unidos durante la Segunda Guerra, en particular la conformación de un bloque hemisférico alineado en contra de las potencias del Eje, en la defensa del derecho de los países latinoamericanos a definir sus propias prioridades (...) y en la defensa de la unión latinoamericana como alternativa al proyecto

---

<sup>288</sup> Con algunas diferencias en relación a este planteo Bizzozero (1993: 42) sostiene una precisa periodización en relación a las distintas etapas de la política exterior uruguaya. Así, afirma “desde la independencia hasta 1870 la política exterior uruguaya es intervencionista en la esfera regional e internacional; entre 1870 en que se consolida el ser nacional hasta la segunda guerra mundial el aislacionismo marca el paso; desde fines de los cuarenta hasta los cincuenta continúa la atonía en política exterior; y finalmente desde los sesenta hasta el presente se ha producido una lenta inserción en el escenario regional”.

panamericano” (Clemente Batalla, 2005: 19). Esta postura se asentaba básicamente en la corriente herrerista del Partido Nacional<sup>289</sup>.

En este sentido, es notorio que en el contexto de la 2da Guerra Mundial la posición uruguaya haya sido muy similar a la de Argentina, declarando la guerra a los países del eje<sup>290</sup> recién en febrero de 1945. Cabe mencionar que la presidencia estaba a cargo de un miembro del Partido Colorado, Juan José de Amézaga (1942-1946). Lo destacable es que éste pertenecía a un partido cuya tradición lo vinculaba con las propuestas norteamericanas a la vez que lo alejaba de las relaciones con los países vecinos. De este modo, el contexto en el que se desarrollan ciertas acciones de política exterior parece condicionar las decisiones políticas tanto como las pertenencias partidarias; en otros términos así como las tradiciones partidarias han influido en la política exterior, el sistema internacional también ha impactado sobre éstas incentivando su adaptabilidad a nuevas circunstancias, aunque manteniendo el perfil que las define.

En este marco, la adhesión a la ALALC por parte de Uruguay -país sede del acuerdo- se realizó bajo el Primer Colegiado blanco; sin embargo, “es la entera sociedad uruguaya y sus fuerzas políticas [las que] vuelven sus ojos hacia el subcontinente y la región que lo comprende” (Tisnes, 1987: 142). En efecto, y de forma similar que para Argentina, el mercado regional se revela como insustituible para avanzar en el proceso de industrialización y como mecanismo para maximizar las capacidades de negociación internacional. La ALALC marca para Uruguay el inicio de un giro de largo plazo en su política exterior: más allá de su posterior fracaso fue el puntapié inicial para romper con algunos de los principios que articulaban el consenso político interno en relación a la inserción subregional del país, establecidos desde finales del siglo XIX<sup>291</sup>.

Luego del período dictatorial, y en el marco de la transición y consolidación de la nueva democracia, es también el Partido Colorado el que ahora impulsa los esfuerzos de cooperación e integración regional, más allá de una tradición que se supone reacia a estos mecanismos. Así, Uruguay participó del denominado “Consenso de Cartagena”<sup>292</sup>

---

<sup>289</sup> Sólo mencionamos aquellas posturas vinculadas con los partidos abordados en este apartado y dejamos de lado las que Clemente Batalla (2005) denomina como “de izquierda” y “académica”.

<sup>290</sup> Alemania, Italia y Japón.

<sup>291</sup> De acuerdo a Bizzozero (1993: 43) el fin de la Guerra de la Triple Alianza consolidó los 4 pilares básicos a partir de los cuales se definió la política externa del país hasta la década de los 50 del siglo XX: “la solidaridad de los países de la Cuenca [del Plata] frente al sistema internacional; no intervencionismo en los asuntos internos de cada país; Uruguay como punto de equilibrio entre los dos vecinos por lo cual debía mantener su neutralidad; y advertencia sobre la ruptura de ese equilibrio que si bien afectaría en primer lugar al Uruguay, luego se extendería al subcontinente”.

<sup>292</sup> En el marco de los renovados esfuerzos de coordinación política entre los Estados latinoamericanos de la década de los 80 -motivados en particular por el problema de la deuda externa- la Reunión que dio

y fue miembro fundador del Grupo de Apoyo a Contadora. De igual manera, fue bajo la primera presidencia de Julio María Sanguinetti que el país se incorporó como observador del proceso de integración argentino-brasileño, colocando al Uruguay en la antesala del MERCOSUR. Nuevamente, el cambio en el contexto internacional y regional<sup>293</sup>, junto con las reformulaciones de la propia tradición colorada son las que harán posible ese camino.

Por otro lado, y como ya mencionamos en el capítulo II, el paulatino acercamiento al espacio subregional por parte del país, que se plasmó entre otros instrumentos en las firmas del CAUCE y del PEC durante los años 70 incrementó su vulnerabilidad a los procesos económicos que afectaban a sus vecinos. En cambio, dada la rivalidad entre Argentina y Brasil, su función de “equilibrio pendular” (Bizzozero, 1993) no se vio mayormente afectada. Sin embargo, a partir de los años 80, con las transformaciones operadas en el escenario regional a partir del acercamiento entre los países mencionados, sumados al cambio en el régimen político, el agotamiento en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones y la crisis de la deuda forzaron un replanteamiento de la proyección externa del Uruguay tanto en el plano político como económico.

#### ***4.3. El Frente Amplio***

A diferencia de los partidos hasta aquí abordados, cuyos orígenes se mezclan con el nacimiento del estado uruguayo, el Frente Amplio (FA) es una organización partidaria que se ha incorporado recientemente a la vida política del país. En efecto, y como ya mencionamos, el FA se fundó en el año 1971 con el objetivo de “instrumentar un aparato político capaz de aglutinar las fuerzas populares auténticamente nacionales para agotar las vías democráticas a fin de que el pueblo, mediante su lucha y movilización, realice las grandes transformaciones por las que el país entero clama” (Declaración Constitutiva del Frente Amplio, 1971: 3). Nacido en un contexto de fuerte conflictividad social y polarización ideológica, el FA se ubicó decididamente en el espacio de la izquierda, congregando a un conjunto de organizaciones políticas y personalidades independientes de ese origen o cercanos al mismo. Así, los grupos

---

lugar al Consenso de Cartagena suponía lograr un acuerdo de negociación conjunta de los países latinoamericanos deudores con los acreedores de su deuda externa. Ese objetivo sin embargo no pudo ser logrado y el Consenso se limitó a establecer un mecanismo de consulta para ayudar a la concreción de acuerdos bilaterales.

<sup>293</sup> Ver capítulo II.

fundadores fueron doce: el Partido Comunista, el Partido Socialista (Izquierda Nacional y Movimiento Socialista), el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Obrero Revolucionario, el Movimiento por el Gobierno del Pueblo<sup>294</sup>, el Movimiento Blanco Popular y Progresista y el Movimiento Herrerista (Lista 58)<sup>295</sup>, el Movimiento Revolucionario Oriental, los Grupos de Acción Unificadora, el Frente Izquierda de Liberación y el Comité Ejecutivo Provisorio de ciudadanos independientes. Su participación en la escena política previa al golpe militar de 1973 fue muy corta pero a partir del retorno a la democracia paulatinamente se transformó en uno de los actores políticos principales, junto con el Partido Colorado y el Partido Nacional (ver Cuadro N° 8 en Anexo).

A diferencia de los otros partidos el FA es, como su nombre lo indica, un *frente político*, eso implica que las organizaciones partidarias que lo constituyen han mantenido su identidad diferenciada<sup>296</sup>, con la libertad de separarse del Frente o de volver a ingresar a él de acuerdo con sus propias opciones de política<sup>297</sup>.

De acuerdo a Luzuriaga (2010) el frente aglutinó una tercera tradición político-partidaria en relación con la política exterior uruguaya, el *tercerismo*. En principio ésta no estaba encarnada en ninguna organización partidaria específica e involucraba a diversos sectores de los partidos políticos tradicionales<sup>298</sup> tanto como a los partidos de la izquierda “tradicional” (Partidos Comunista y Partido Socialista). El tercerismo, de acuerdo al mismo autor, se definía por cinco categorías: 1-la independencia espiritual, lo que implicaba evitar una adhesión automática a las posiciones de las dos superpotencias que estructuraron el sistema internacional luego de la 2da. Guerra Mundial; 2-el antiimperialismo, en tanto se consideraba que el imperialismo era una forma de opresión política y económica de las superpotencias hacia los países subdesarrollados; 3-el antinorteamericanismo, ya que se concebía a los Estados Unidos como “el gran mal latinoamericano”<sup>299</sup>; 4-la defensa de la democracia, si bien con diversos acentos en el

---

<sup>294</sup> Sector del Partido Colorado escindido de la Lista 15.

<sup>295</sup> Ambos sectores disidentes del Partido Nacional.

<sup>296</sup> De acuerdo a Lanzaro (2005: 189) “El FA fue fundado como una coalición de partidos (...) pero con el tiempo (...) ha llegado a ser un “partido de coalición” –con una textura híbrida- en la cual las unidades componentes ya no son partidos autónomos sino fracciones de un todo unificado que pesa más que sus partes y acuña su propia identidad”.

<sup>297</sup> El ejemplo más claro en este sentido fue la escisión del PDC y del PGP en 1989.

<sup>298</sup> Es interesante en este sentido que en el origen del Frente hayan confluído grupos disidentes tanto del Partido Colorado como del Partido Nacional.

<sup>299</sup> Aquí se practica una doble crítica a este país: *espiritual*, ya que su “estilo de vida” no se correspondería con el latinoamericano, y *política*, por el efecto pernicioso sobre las sociedades locales de la política exterior norteamericana.



contenido de la misma y; 5-la consideración de la dupla conceptual nacionalismo/universalismo como un eje problemático, que oscila entre la defensa de los intereses nacionales y la adhesión a valores y principios universales.

Estas categorías están claramente definidas en la Declaración Constitutiva del Frente Amplio (1971) y en las Bases Programáticas de 1984. Así, el FA plantea que “La profunda crisis estructural que el país padece desde hace décadas, su dependencia del extranjero y el predominio de una oligarquía en directa connivencia con el *imperialismo* han ido creando (...) hondas tensiones sociales” (Declaración Constitutiva del Frente Amplio, 1971: 2); “Hemos entendido que constituye un imperativo de la hora concertar nuestros esfuerzos mediante un acuerdo político (...) un programa de contenido *democrático y antiimperialista*” (Declaración Constitutiva del Frente Amplio, 1971: 2); “Concebimos este *esfuerzo nacional* como parte de la lucha por la liberación y desarrollo de los pueblos del tercer mundo en general (...) y en particular de *la que tiene por escenario a nuestra América Latina*” (Declaración Constitutiva del Frente Amplio, 1971: 2, las cursivas son nuestras). En efecto, el FA nace como una organización político-partidaria “en defensa de los principios democráticos, progresistas y antiimperialistas, y bregando por la redistribución equitativa del ingreso, el establecimiento de un control y una planificación centralizada del sistema económico” (Ratto, 2006: 219).

En lo referente a la integración regional, el FA planteaba en sus orígenes una “solidaridad activa con todos los pueblos que luchan por liberarse (...) especialmente los latinoamericanos” (Bases Programáticas de la Unidad, 1984: 19). De igual manera sostenía la necesidad de repensar la inserción internacional del país y proponía al respecto “Definición y promoción de un nuevo concepto de integración económica latinoamericana. Denuncia de la anterior ALALC y actual ALADI” (Bases Programáticas de la Unidad, 1984: 19). En este sentido, el Frente entendía que la integración regional no debía ser sólo un mecanismo para incrementar el comercio o para defender la integridad de un modelo de desarrollo capitalista, por el contrario, debía ser la base “de la lucha colectiva por la liberación y la ruptura de la dependencia política, económica, social y cultural” (Bases Programáticas de la Unidad, 1984: 20). En este marco, y como tendremos oportunidad de comprobar en el capítulo V, se entiende que haya sido desde esta fuerza política desde donde se criticara más fuertemente al MERCOSUR al momento de la firma del Tratado de Asunción.

#### ***4.4: Los partidos políticos uruguayos y la integración regional: un balance provisorio.***

La revisión del caso uruguayo da cuenta de la existencia de fuertes tradiciones partidarias que han sustentado la política exterior del país de una forma mucho más nítida y coherente que en los casos argentino y paraguay. En el marco de esas tradiciones el PN fue, hasta la emergencia del FA, el partido más latinoamericanista, integrando claramente dimensiones culturales e históricas en sus formulaciones sobre la política exterior del Uruguay. El PC, en cambio, y en función de los principios que dieron forma a su tradición política, no podría considerarse a priori como un partido integracionista. Sin embargo, y en relación al impacto del sistema internacional sobre las tradiciones partidarias, es claro que éstas han experimentado transformaciones vinculadas al modo de inserción internacional del país, sustentado a su vez en un determinado modelo de desarrollo.

Así, a partir de las décadas del 50/60 el acercamiento a la región deja de ser un elemento vinculado principalmente al PN. En este sentido, y de manera similar al caso argentino, la integración se vinculó tanto a los aspectos económicos ligados a la profundización del modelo de industrialización como al incremento de las capacidades nacionales en el sistema internacional. Ambos aspectos son particularmente relevantes para el caso uruguayo en razón del tamaño relativo del país y de la magnitud de su mercado interno. En efecto, el PC incorporó también el marco regional como una variable central de su acción política, como queda demostrado cuando se revisa la acción internacional del país en Latinoamérica durante los años 80.

Por otro lado, en la década de los 70 surge una tercera fuerza política, el FA, que incorpora decididamente el latinoamericanismo en su plataforma política. Heredero del *tercerismo*, el FA original concebía a la integración regional desde una perspectiva decididamente diferente a la del PN y del PC. Asumiendo los lazos culturales e históricos regionales, el partido pensaba a la integración no como un instrumento vinculado al desarrollo capitalista sino como un mecanismo de liberación de los pueblos latinoamericanos, ya sea en un sentido económico (superación del capitalismo) o político (liberación de la dependencia del imperialismo norteamericano). Desde esta perspectiva, la concepción del FA era original y transgresora, en particular si se mide desde los parámetros de los demás casos.

En síntesis, y considerando las especificidades del caso, los partidos políticos uruguayos más integracionistas han sido el PN y el FA, aunque desde concepciones diferentes. El

PC, por su parte, si bien también sostiene su importancia, parece hacerlo desde una perspectiva más pragmática, ligada a los intereses económicos y políticos del país, tal cual los define la organización partidaria.

## **5.-Conclusiones**

El desarrollo de los tres casos nacionales y la consideración de los siete partidos políticos involucrados en este estudio nos han permitido identificar las especificidades de cada caso; es tarea de estas conclusiones señalar algunas facetas en común antes de abordar el período correspondiente al MERCOSUR.

En primer lugar, la revisión de la historia de cada país en perspectiva político-partidaria indica que la integración regional es una temática que se torna relativamente más común a partir de la 2da. Postguerra. En efecto, y con la parcial excepción del Partido Nacional, cuya tradición partidaria lo señala como un partido históricamente latinoamericanista -aunque no necesariamente pro-integracionista- el resto de los casos incorpora esta problemática desde este período. En esta línea, las evidencias señalan que la consideración de la integración regional se vincula con el agotamiento de un modelo de desarrollo, los cambios en las modalidades de inserción internación, y las percepciones de los límites y necesidades del nuevo modelo basado en la industrialización tanto en los casos de Argentina como de Uruguay. Como planteamos en el capítulo I, la emergencia de la CEPAL en esta fecha parece haber cumplido un papel relevante en la incorporación de la integración latinoamericana al pensamiento político partidario de los casos analizados. En el caso del Paraguay, sin embargo, esta afirmación no puede darse por probada debido a que presenta ciertas particularidades, no sólo por su historia política sino también por las insuficiencias de su desarrollo económico.

En segundo lugar, y en estrecha relación, la integración se asocia, primeramente, a factores económicos; la dimensión política del proceso, entendida como la posibilidad de pensar a la región como la base idónea para actuar mancomunadamente en el escenario internacional, no es común a todos los casos y está ausente, por ejemplo, en el PL del Paraguay. Aún así, en el resto de los casos ambas dimensiones se encuentran íntimamente vinculadas.

En tercer lugar, y si bien no es objeto de investigación de esta tesis, los casos abordados dan cuenta de una estrecha relación entre estabilidad/aceptación de reglas estables de funcionamiento del régimen político y desarrollo partidario; el caso uruguayo resulta ser

en este sentido paradigmático. De igual manera, la capacidad de reconocer al adversario político parece haber cumplido también un rol central, más allá del efecto palpable que las dictaduras y golpes militares han tenido sobre la estructuración de la vida política de todos los países involucrados en nuestro trabajo.

Por último, los tres casos dan cuenta de que los partidos políticos, lejos de ser organizaciones homogéneas constituyen en sí mismas “microsistemas” partidarios. Nuevamente, el caso uruguayo resulta ser el más destacado en el sentido de que sus partidos presentan corrientes/agrupaciones internas con un alto nivel de institucionalización; a continuación se ubican los partidos políticos de Paraguay y por último los partidos argentinos cuyas tendencias intrapartidarias resultan ser las más lábiles de los casos estudiados. En función de nuestra temática de estudio, las divisiones al interior de los partidos constituyen una problemática relevante, en particular si siguen líneas ideológicas definidas. De todas maneras, y de acuerdo a la exposición precedente, no parece ser éste el caso de los partidos argentinos y paraguayos, aunque la posibilidad se tendrá en cuenta a la hora de abordar el posicionamiento partidario frente al MERCOSUR. Para Uruguay, en cambio, las adscripciones ideológicas parecen ser más relevantes, como se analizará oportunamente en la II Parte de nuestra tesis, capítulo V.

## **SEGUNDA PARTE**

*Posicionamientos partidarios frente al MERCOSUR*

## CAPÍTULO IV

### *El MERCOSUR y los partidos políticos argentinos*

#### **1-Introducción**

En los tres capítulos previos abordamos algunos aspectos vinculados al contexto general en el que se inserta nuestra investigación. Así, en el capítulo I analizamos el “modelo de integración cepalino” propio del período anterior al MERCOSUR, dando cuenta de sus principales características y de sus limitaciones; también lo relacionamos con el desarrollo del proceso de industrialización sustitutiva en la región y con el rol de la CEPAL. En el capítulo II nos centramos en el MERCOSUR explicando sus orígenes, avances, crisis y reformulaciones. Nos detuvimos especialmente en su nacimiento, vinculándolo con importantes transformaciones en el plano internacional (finalización de la “guerra fría”), regional (transiciones a la democracia y agotamiento del proceso ISI) y nacionales (recambios gubernamentales e implementación de políticas neoliberales). Asimismo detallamos algunos aspectos que definen la originalidad del MERCOSUR en relación con los anteriores procesos de integración y delineamos el perfil del nuevo regionalismo de los años 90: el “regionalismo abierto”, modelo en el que se basa el propio MERCOSUR. Por último, explicamos sus particularidades institucionales atendiendo a la centralización del poder de decisión en los Poderes Ejecutivos nacionales y advirtiendo implícitamente que los partidos políticos en particular y una amplia gama de actores sociales en general fueron marginados del proceso de formulación de políticas públicas regionales al no contemplarse la creación de mecanismos institucionales eficaces de mediación y expresión de sus intereses. En el capítulo III, en tanto, analizamos el marco histórico-político de cada caso nacional focalizando nuestra atención en los partidos políticos comprendidos en nuestro trabajo y en sus ideas acerca de la integración latinoamericana. Así, desarrollamos los orígenes de cada organización, las limitaciones que enfrentaron en su acción política institucional, los lineamientos generales que sostuvieron en relación con ciertos parámetros de la política exterior de cada país y, fundamentalmente, brindamos un esquema básico que nos permitiese caracterizar las particularidades de cada partido político.

Con el presente capítulo damos inicio a la segunda parte de nuestra tesis. En ésta nos centraremos en analizar el posicionamiento de cada una de las organizaciones partidarias frente al MERCOSUR durante el período 1991-2006. Focalizamos nuestra atención en las coyunturas electorales nacionales presidenciales, dada la relativa mayor

disponibilidad de fuentes para estos períodos. En este sentido, consideramos especialmente las manifestaciones partidarias plasmadas en las plataformas de los partidos, en función de lo que fue definido en la introducción de nuestro trabajo como “dimensión movilizadora de la opinión pública”. Sin embargo, dadas las limitaciones de este tipo de fuentes tratamos de incorporar otros insumos a nuestro trabajo en particular documentos elaborados por los partidos en relación a la integración regional y al MERCOSUR.

La segunda parte se estructura en cuatro capítulos, uno por cada caso nacional (Argentina, Uruguay y Paraguay, en ese orden) más uno final de carácter comparativo.

El capítulo actual se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, analizamos el apoyo de las élites políticas<sup>300</sup> argentinas a la integración regional retomando las conclusiones y algunos de los datos expuestos por una serie de investigaciones previas realizadas durante los años que consideramos en nuestra propia investigación<sup>301</sup>. En segundo lugar, nos centramos en los partidos políticos argentinos, identificando el posicionamiento de la UCR y del PJ frente al MERCOSUR en las coyunturas electorales de los años 1989, 1995, 1999 y 2003 atendiendo al contexto en que se realizaron esas elecciones. Por último, establecemos una serie de conclusiones provisionarias.

## **2.-Elites políticas e integración regional**

Como ya mencionamos, existen escasos antecedentes de análisis que involucren el apoyo y/o posicionamiento de los partidos políticos argentinos en particular -y de las élites políticas argentinas en general- en relación con los procesos de integración en América Latina. Entre éstos, cronológicamente, el principal estudio en el período previo al MERCOSUR fue el dirigido por Schaposnik (1986)<sup>302</sup>. Sin embargo, aquí sólo

---

<sup>300</sup> Utilizamos el concepto en el sentido definido por Dye (1976): aquellos que poseen “the formal authority to direct, manage, and guide programs, policies, and activities of the major corporate, governmental, legal, educational, civic and cultural institutions in the nation”. En español: “la autoridad formal para dirigir, administrar y elaborar programas, políticas y actividades de las principales corporaciones, instituciones gubernamentales, jurídicas, educativas, cívicas y culturales de la nación” (en Uriarte Bengoechea, 1997: 7). Optamos por una definición amplia para poder dar cuenta de forma abarcativa de los diferentes estudios que mencionamos en el cuerpo central del capítulo.

<sup>301</sup> No incluimos todos los trabajos realizados hasta el momento que guardan vinculación con nuestra investigación sino sólo aquellos que nos permiten referenciar el grado de apoyo que las distintas fuerzas políticas de nuestro país manifestaron en diversas oportunidades en relación a la integración latinoamericana. Sólo mencionamos los datos -cuando es posible identificarlos- referidos a la UCR y al PJ excluyendo a los otros partidos políticos, aun cuando hayan sido considerados en los estudios citados.

<sup>302</sup> Académico de la Universidad Nacional de La Plata que en 1986 encaró un ambicioso proyecto, en el marco del Instituto de Integración Latinoamericana, destinado a conocer el pensamiento político de los

mencionaremos los trabajos de Achard; Flores Silva y González (1993 y 1994) y Alcántara (1996a, 1998a y 2004), desarrollados cuando el proceso de integración ya estaba en marcha, ya que son los únicos que nos permiten establecer pautas comparativas con los casos de Uruguay y Paraguay.

El primer conjunto de trabajos fue realizado desde el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) dependiente del BID y estuvo centrado en las posiciones en torno a la integración latinoamericana de las élites dirigentes<sup>303</sup> de los países del MERCOSUR. La investigación inicial fue realizada en el año 1992 e involucró a las élites de Uruguay y Paraguay (Achard; Flores Silva y González, 1993). Al año siguiente se llevó a cabo otra similar focalizada en las élites argentinas y brasileñas (Achard; Flores Silva y González, 1994). En ambos casos se efectuaron entrevistas en profundidad y se recolectaron datos de encuestas realizadas a diversos actores: *políticos*<sup>304</sup>, funcionarios, empresarios, sindicalistas e intelectuales<sup>305</sup>. La forma de presentación de los resultados de estos estudios permite considerar de forma separada los datos que involucran a “los políticos” (en general) y a los partidos políticos (en particular) de manera de poder vincular sus hallazgos de forma más estrecha con nuestro trabajo.

En el caso argentino, el estudio evidenció que el **97% de los políticos** tenía un juicio muy positivo o positivo sobre la integración latinoamericana. Cuando la pregunta se formulaba en relación con el MERCOSUR, el porcentaje descendía levemente al **82%**, aunque seguía siendo muy alto. En términos partidarios, la UCR era levemente más “pro-MERCOSUR” que el PJ (92% de opiniones positivas contra 86%). De igual manera, casi el 80% consideraba que la integración *era una meta que se debía perseguir*

---

sectores dirigentes argentinos en torno a la integración latinoamericana. Entre los resultados más notables cabe mencionar que el 98% de los políticos entrevistados manifestó su apoyo a los procesos integracionistas de la región. Aún así, el autor destacaba en relación a la Unión Cívica Radical y al Partido Justicialista: “ambos partidos han apoyado en sus plataformas la unidad de América Latina, pero hasta el presente no han liderado una movilización interna o internacional a favor de la materialización de la idea, ni han concertado con otros partidos a nivel nacional o latinoamericano, para dejar atrás el estancamiento de la integración” (Schaposnik, 1986:24).

<sup>303</sup> Los autores no definen claramente las categorías utilizadas en ambos estudios. Sin embargo, se refieren a “élites dirigentes” como a aquel sector de la población que ocupa posiciones dirigenciales, ya sea en el ámbito político, económico, sindical o intelectual (académicos, periodistas y otros). Tampoco dan cuenta de los criterios a partir de los cuales se conformó la muestra sobre la que se llevaron a cabo las encuestas y las entrevistas en profundidad.

<sup>304</sup> Bajo esta categoría se incluyó tanto a legisladores como a miembros activos de los partidos políticos sin cargos gubernamentales.

<sup>305</sup> En el estudio que involucró a nuestro país se concretaron 63 entrevistas en profundidad y se encuestaron a 221 miembros de las élites argentinas y 196 de las brasileñas. En el caso argentino, la muestra estuvo integrada por 35% de políticos y legisladores; 23% de funcionarios; 33% de empresarios y 9% de sindicalistas e intelectuales.



*independientemente de las dificultades*, aún cuando se debiera sacrificar a algunos sectores industriales a favor de la consolidación del MERCOSUR (62% a favor de esta idea).

El apoyo general sin embargo se fragmentaba cuando el estudio se enfocaba en cuestiones más precisas: sólo el 13% expresaba que la meta económica del MERCOSUR debía ser la unión económica entre los países miembros, un 29% apostaba por la comunidad económica, un 26% por la unión aduanera y un 23% por la zona de libre comercio. De igual manera, un 47% consideraba que el MERCOSUR no debía incorporar ningún elemento de supranacionalidad, frente a un 37% que consideraba que era deseable que incluyera sólo algunos y un 12% que apostaba por una confederación de estados independientes. Y si bien un 50% consideraba que el MERCOSUR tendría un impacto favorable sobre el crecimiento económico, también un 54% consideraba que a corto y mediano plazo el impacto sobre el mercado de trabajo sería negativo o muy negativo.

El estudio citado da cuenta de que *una amplia mayoría de los actores políticos apoyaba la integración regional en general y al MERCOSUR en particular*. Por otro lado, el 80% consideraba que los principales objetivos del mismo debían ser: enseñar a las empresas a competir en el mundo (80%), obligar a realizar reformas estructurales (78%) y proporcionar mercados ampliados y protegidos (71%). Estos porcentajes eran mayores aunque consistentes *con la prioridad otorgada a los aspectos económicos de la integración*: un 67% estaba de acuerdo con esta opción<sup>306</sup>.

La segunda serie de investigaciones comprende las encuestas realizadas en diferentes períodos (Alcántara, 1996a, 1998a y 2004) por el equipo de investigación de élites parlamentarias, perteneciente al Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, España, dirigidas por Manuel Alcántara<sup>307</sup>. El objetivo de estas encuestas trascendió ampliamente la temática integracionista, ya que se orientaron a obtener un perfil de los legisladores en ejercicio que incluía aspectos educativos, ideológicos, de militancia político-partidaria, etc.; aun así, incorporaron tres preguntas directamente relacionadas con nuestro trabajo. Las indagaciones se centraron

---

<sup>306</sup> Cabe mencionar que los autores del estudio advertían sobre las incipientes (pero crecientes) divergencias geopolíticas entre las élites argentinas y brasileñas, en particular sobre el rol de los Estados Unidos y, en definitiva, sobre los contenidos de la integración en el marco del MERCOSUR (Achard, Flores Silva y González, 1994: 100).

<sup>307</sup> La base de datos de las encuestas realizadas pueden consultarse en <http://americo.usal.es/oir/elites/argentina.htm>. Los datos utilizados en este trabajo se reproducen con autorización del Equipo de Investigación de Élites Parlamentarias, Universidad de Salamanca.

exclusivamente en legisladores en ejercicio<sup>308</sup>, por lo cual los resultados no pueden considerarse equivalentes con el estudio anterior, que utiliza categorías más generales, e incluye a los legisladores dentro de grupos más amplios. De todas formas, a los fines de nuestra investigación -y con las reservas mencionadas- consideramos relevante destacar algunos de los datos obtenidos.

En este sentido, en la encuesta del año 1996 el **82,6%** de los legisladores pertenecientes al PJ y el **64,7%** de los legisladores de la UCR estaban de acuerdo con que Argentina fuese miembro del MERCOSUR. Los resultados dan cuenta de que una minoría muy significativa de la UCR era contraria al proceso. Sin embargo, los datos ya citados de Achard; Flores Silva y González (1994), que señalaban el mayor apoyo del radicalismo, junto con los resultados de otras preguntas de la investigación<sup>309</sup> dan cuenta de que es posible que esta respuesta haya estado condicionada por factores coyunturales. En efecto, dos años después (Alcántara, 1998a) el porcentaje de apoyo se elevó a la unanimidad en los legisladores de ambas fuerzas políticas: el **100%** manifestó estar de acuerdo con la membresía argentina al MERCOSUR.

En el último de los estudios (Alcántara, 2004) realizado después del período de crisis del proceso de integración (1999-2002) ese porcentaje descendió levemente, pero siguió siendo ampliamente mayoritario. El formato de la pregunta en esta ocasión fue diferente al de los estudios anteriores<sup>310</sup>, por lo cual no es posible comparar exactamente los resultados, pero el **81,7%** de los legisladores del PJ y el **70,9%** de la UCR manifestaron estar satisfechos o muy satisfechos con la pertenencia de Argentina al MERCOSUR. Nuevamente, es menor el porcentaje del radicalismo, lo que podría indicar que hay una

---

<sup>308</sup> Sólo Diputados Nacionales. En el estudio del año 1996 se realizaron 68 entrevistas (26,5% de la Cámara respectiva) aún cuando la muestra fue diseñada en base a 133. El margen de error es de  $\pm 6,15$  para el conjunto de la muestra. En el estudio del año 1998 se realizaron 128 encuestas sobre un diseño muestral de 129. El margen de error del conjunto de la muestra es de  $\pm 6,34$ . Por último, para el estudio del año 2004 se realizaron 105 entrevistas para un diseño muestral de 108. El margen de error es de  $\pm 7,15$  para el conjunto de la muestra.

<sup>309</sup> En particular el interrogante sobre el área que debía privilegiarse en el diseño de la política exterior: el 88,2 % de los legisladores de la UCR respondió que los países del entorno regional próximo, mientras que en el caso del PJ el porcentaje fue idéntico al de los que apoyaban al MERCOSUR. De manera similar el 86,9% de los encuestados del PJ y el 100% de la UCR respondieron que había un interés alto o muy alto por parte de nuestro país en pertenecer al MERCOSUR.

<sup>310</sup> Mientras que en 1996 y 1998 la pregunta fue: ¿está Ud. de acuerdo con que Argentina sea miembro del MERCOSUR?, en el año 2004 se preguntó: ¿cuál es su grado de satisfacción con la pertenencia de Argentina al MERCOSUR?, registrándose las respuestas en una escala de 1 (poco satisfecho) a 5 (muy satisfecho).

minoría fluctuante que, de acuerdo a la coyuntura, retira su apoyo al proceso integracionista ante situaciones adversas<sup>311</sup>.

En el cuadro N° 9 (ver Anexo) se resumen los resultados principales de los estudios considerados, si bien cabe destacar que no se están comparando las conclusiones obtenidas por cada trabajo debido a las diferencias metodológicas y a las diversas bases muestrales consideradas en cada uno. El cuadro cumple sólo una función ilustrativa que nos brinda diversos indicios acerca de la relación entre élites políticas argentinas e integración regional. Con estas salvedades, los datos expuestos dan cuenta de que el MERCOSUR contó con una base firme de sustentación política a lo largo de su desarrollo, con picos máximos hacia el año 1998, precisamente la fecha en que el nivel de interdependencia entre los socios alcanzó sus valores más altos (Ver Cuadros N° 1.a, 1.b y 2 en Anexo). A partir de ese año, la satisfacción con el proceso de integración descende, aunque se mantiene en valores positivos muy significativos, en particular en el caso del PJ.

### **3.-El escenario político-partidario previo al MERCOSUR**

Durante gran parte de los años 80 y 90, el sistema de partidos que se configuró en Argentina luego de la última dictadura militar tuvo como actores principales -aunque no exclusivos- a los dos partidos políticos abordados en nuestro trabajo: el radicalismo y el justicialismo.

El radicalismo arribó al primer proceso electoral de la naciente democracia en el año 1983 con una nueva conducción partidaria, la de Ricardo Alfonsín, líder del agrupamiento “Movimiento de Renovación y Cambio”. Gracias a esa renovación interna el partido “emergía como un partido de masas, abierto y capaz de contener no sólo el enorme incremento de la participación sino el conflicto interno y canalizarlo en la consolidación de un nuevo liderazgo” (Persello, 2007: 287). Con Ricardo Alfonsín la UCR logró “aceptarse como parte” sin renunciar a la idea de movimiento. La terrible experiencia de la dictadura motorizó la aceptación “del pluralismo, que debía afrontarse desde la tolerancia, potenciando la deliberación y aceptando un orden normativo común basado en la regla de la mayoría” (Persello, 2007: 289).

---

<sup>311</sup> En Argentina, y a diferencia de los demás casos, los resultados de otras preguntas del estudio no permiten profundizar nuestro análisis debido a que indican resultados no concluyentes. En efecto, la pregunta referida a qué área de política exterior se debería privilegiar da como resultado que el 87% de los legisladores encuestados del radicalismo elige a los “países del entorno regional próximo”. Estas cifras podrían señalar que establecen una diferenciación entre el MERCOSUR y otras opciones de relacionamiento con la región, que contarían con mayor consenso.

En contraposición, el PJ se encontraba inmerso en la tarea de reemplazar el “vacío dejado por la muerte de su líder” (Mustapic, 2002: 150). Manteniendo la misma dirigencia y con el poder partidario en manos fundamentalmente del sector sindical; el PJ se enfrentó a las elecciones nacionales con el convencimiento de representar a la mayoría de los argentinos. Sin embargo, la derrota electoral (ver Cuadro N° 6, en Anexo) lo obligó a redefinir su organización interna y a establecer reglas estables de funcionamiento partidario. En el período 1984-1987 el partido, de la mano del Movimiento Renovador -dirigido entre otros por Antonio Cafiero y Carlos Menem- logró obtener la conducción partidaria. En un proceso análogo al que anteriormente había experimentado el radicalismo, el PJ logró institucionalizarse y democratizarse internamente (Mustapic, 2002) renovando su dirigencia.

De la mano de ambas renovaciones se delineó entonces un sistema bipartidista “con dos opciones más o menos próximas que disputa[ba]n el centro del electorado y con posibilidad real de alternancia” (Abal Medina y Suárez Cao, 2002: 177). Las elecciones de 1989 dieron cuenta de esa mecánica al permitir el acceso al poder presidencial por parte del justicialismo, favorecido por la crisis económica que afectó el último tramo del gobierno alfonsinista.

Cabe mencionar que la elección presidencial de ese año se caracterizó por una fuerte pugna intrapartidaria tanto en el PJ como en la UCR. En el caso del primero, la disputa se saldó mediante elecciones internas entre los sectores liderados por Antonio Cafiero y Carlos Saúl Menem. La victoria del segundo aseguró su candidatura presidencial, que se formalizó en el marco de una conflictiva relación con el partido<sup>312</sup>. En el caso del radicalismo, las históricas divisiones intrapartidarias intentaron saldarse también mediante la realización de elecciones internas entre los candidatos Eduardo Angeloz, que contaba con el apoyo del por entonces Presidente Ricardo Alfonsín y Luis León que según Persello (2007:307) representaba más cabalmente “la tradición y los principios del partido, más cercanos al estatismo”. Por el contrario, el candidato finalmente triunfante, Eduardo Angeloz, defendía posiciones más cercanas al liberalismo

---

<sup>312</sup> Al respecto, Levitsky plantea: “Menem comenzó a desconocer las opiniones de los dirigentes partidarios tan pronto fue designado candidato presidencial (...) Cuando el Consejo elaboró una plataforma (...) Menem publicó por separado la suya, a la que tituló “La Revolución Productiva”. El Congreso del partido aprobó un programa en el que se combinaban ambas versiones (...) Menem puso distancia, diciéndole a la prensa que ese programa no estaba escrito en piedra y que él no se consideraba atado a él” (2005: 226).

económico, lo que a la postre le permitiría al partido alcanzar algunos acuerdos básicos con el menemismo<sup>313</sup>.

### ***3.1: Elecciones nacionales e integración Regional: la última ronda electoral antes del MERCOSUR.***

En la elección nacional del año 1989 la temática integracionista ocupaba la agenda política de las dos principales fuerzas partidarias en disputa<sup>314</sup>. Como ya mencionamos en el capítulo I, en 1988 Argentina y Brasil habían dado un paso fundamental en el camino de profundizar la relación bilateral al firmar el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre ambos países, que establecía un plazo de 10 años para conformar un mercado común. En consecuencia, la integración latinoamericana ocupó espacios importantes de las propuestas político-partidarias, ya sea en los segmentos reservados a la política internacional o en otros vinculados con las políticas domésticas. En el caso de la UCR, el partido expuso en primer lugar la manera en que percibía los cambios que se estaban sucediendo en el escenario internacional, destacando “dos fenómenos relevantes: *la Tercera Revolución Industrial y la formación de grandes espacios geoeconómicos*” (las cursivas son nuestras). Frente a esas transformaciones, asumía la necesidad de no “quedar al margen” para evitar “una nueva forma de dependencia: el retraso y la marginación internacional” y proponía una fórmula atractiva “Desde América Latina y con América Latina podremos ser actores de la vida internacional” (Plataforma Electoral UCR, 1989: 1). Esta sentencia traducía esencialmente *la necesidad de continuar con los mecanismos cooperativos inaugurados durante la década de los 80 entre los países de la región*. En efecto, la UCR no establecía diferencias entre “integración”, “cooperación” y “concertación de políticas” dando cuenta de que su objetivo principal era mejorar las *formas de concertación y*

---

<sup>313</sup> Al margen de la Plataforma Electoral oficial del partido, el candidato radical Eduardo Angeloz publicó en marzo de 1989 sus propuestas de políticas donde se explicitaba la necesidad de privatizar empresas públicas, reducir los gastos del Estado y abrir la economía al mundo (Angeloz, 1989). Algunas de estas ideas fueron incorporadas a la Plataforma Electoral oficial, pero matizadas. Así, si Angeloz planteaba (1989: 10) “avanzaremos en un proceso de privatización de las inversiones y la producción de bienes y aumento de la competencia en la economía argentina”, la Plataforma Electoral oficial (1989: 21) expresaba “transferir al sector privado aquellas empresas cuyo mantenimiento en manos del Estado ya no significa un beneficio para la comunidad”. Al igual que en el caso del PJ, se observa entonces que dentro de cada partido existían posiciones más liberales y posiciones más vinculadas a las propuestas tradicionales de cada partido. Las plataformas en este sentido no dejan de ser propuestas que expresan acuerdos generales entre distintos sectores partidarios, lo que explica la generalidad de sus enunciados y la vaguedad en el uso de ciertos términos.

<sup>314</sup> Los resultados de la elección resultaron favorables al candidato justicialista, con el 47,45% de los votos positivos (ver Cuadro N° 6 en Anexo).

*cooperación política* entre los Estados latinoamericanos. Así, la Plataforma hace explícita mención a la “*profundización de la integración de América Latina a través del perfeccionamiento de los mecanismos de consulta*, particularmente instrumentados en los acuerdos de los ocho presidentes latinoamericanos celebrados en Acapulco, *los convenios de integración con Brasil y Uruguay y el Tratado de Paz y Amistad con Chile*, como asimismo en la consolidación del Parlamento Latinoamericano” (Plataforma Electoral UCR, 1989: 19, las cursivas son nuestras).

Bajo esta lógica se formularon propuestas relacionadas tanto con la política exterior como con el conjunto de políticas internas definidas como prioritarias para el desarrollo del país. En relación con las primeras, la UCR asumía como una necesidad continuar “con el camino iniciado en el Consenso de Cartagena (...) para promover un tratamiento político que permita una solución global del endeudamiento externo” (Plataforma Electoral UCR 1989: 19) y abogar “a favor de la democracia en América Latina” (Plataforma Electoral UCR, 1989; 19).

En lo que refiere a las políticas internas, la cooperación intralatinoamericana fue mencionada en su vinculación con las políticas de desarrollo nuclear, de transporte de cargas, minería y petroquímica, pesquera y de salud. El desarrollo nuclear, en particular, motivó la propuesta de promover “la formalización de acuerdos bilaterales o regionales que permitan crear un sistema de controles o reaseguros” (Plataforma Electoral UCR, 1989: 20).

A un nivel general, las propuestas en el plano doméstico sólo aparecen asociadas a la integración de forma marginal y siempre subordinados a los intereses definidos desde el partido como *intereses nacionales*, no regionales. Los objetivos formulados para la política económica, en este sentido, son un claro ejemplo, en la medida en que la integración sólo es considerada como un mecanismo para incrementar las exportaciones industriales y “ganar mercados”, siempre en el marco del proceso de industrialización por sustitución de importaciones<sup>315</sup>. Es notorio, en este marco, la ausencia de toda

---

<sup>315</sup> Así, se explicitaba la necesidad de “incentivar la integración con Brasil y Uruguay para incrementar las exportaciones industriales” (Plataforma Electoral UCR, 1989: 21), continuar con los estímulos a “la producción nacional de fármacos y productos biológicos, mejorando la capacidad real de la industria nacional y promoviendo su inserción en programas de producción y comercialización iberoamericanos que permitan ampliar los mercados a otros países de América Latina” (Plataforma Electoral UCR, 1989: 15) e “insertar a Argentina dentro del sector minero latinoamericano (...) [incrementando] los intercambios compensados entre los países latinoamericanos” (Plataforma Electoral UCR, 1989: 31). Como puede observarse las propuestas se vinculan con algunos aspectos del “modelo cepalino”, en particular en lo que refiere al sector industrial.

mención sobre la integración en los apartados de la Plataforma referidos a la cultura, la educación y la ciencia, con la parcial excepción de la energía nuclear<sup>316</sup>.

Por su parte, y al igual que la UCR, el PJ también tomó nota de los cambios en el sistema de poder a nivel internacional: “*la bipolaridad de la postguerra cede el paso a nuevas formas de distensión y multipolaridad*” (las cursivas son nuestras). Así, se señalaban algunas de las tendencias más relevantes: “el incesante avance del regionalismo como modelo de inserción universal” y se proponía una alternativa concreta para nuestro país: “*acrecentar la capacidad decisoria nacional a través (...) de una correcta inserción argentina en el marco del regionalismo latinoamericano*” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 19, las cursivas son nuestras).

Frente al planteo de la UCR, el PJ *sostenía una concepción más profunda de la integración*. En efecto, al plantear la necesidad de una reforma constitucional para el país proponía “introducir el concepto genérico de nacionalidad latinoamericana, manteniendo el específico de ciudadanía argentina” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 32) e incorporaba como propuestas el “reconocimiento [mutuo] de estudios, cuestiones civiles [y] aspectos migratorios”. También se establecía que “nuestra política latinoamericana seguirá un método de consulta permanente con los países de la región mediante una agenda abierta de temas a debatir y un programa de objetivos a alcanzar” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 161). A la vez, la Plataforma justicialista era más específica al señalar a subregiones concretas: “se buscaran progresos definitivos en la integración con los países de la Cuenca del Plata y de la Región Andina” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 161). Por último, también era una propuesta que contemplaba las relaciones exteriores argentinas *desde un marco más comunitario*<sup>317</sup> que el formulado por la UCR. En este sentido, planteaba que tanto las relaciones con Europa como con los Estados Unidos se articularían “sobre la base de una perspectiva latinoamericana,

---

<sup>316</sup> Cabe destacar que en la propuesta individual citada más arriba del candidato radical Eduardo Angeloz, la política exterior se diseñó desde una perspectiva de “estado comercial”: el eje era incrementar las exportaciones y multiplicar las relaciones económicas del país, con exclusión de toda otra temática. En el área de la integración regional, se proponía “intensificar las negociaciones de integración económica del país con el mundo, aprovechando las posibilidades que puedan ofrecer los tratados de integración ya iniciados” (Angeloz, 1989: 19).

<sup>317</sup> Así, se proponía la “cooperación externa para incentivar el desarrollo PYME”, en particular con Brasil (Plataforma Electoral PJ, 1989: 51), el incremento de las exportaciones mediante “la asociación con otros países, en particular del área latinoamericana” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 52), “ampliar los volúmenes de la demanda interna a través de la participación con países del área latinoamericana en programas de intercambio bilateral y de exportaciones conjuntas a terceros mercados” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 65) y “promover la implementación de un sistema de transporte que facilite la integración continental y el comercio exterior” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 89). En otros términos, las propuestas de políticas del PJ son formuladas desde una perspectiva que destaca el aspecto cooperativo, no subordinado exclusivamente al interés nacional.

sabiendo que lo que construye o debilita al conjunto de la región o a sus partes, afecta inevitablemente nuestro propio destino como nación” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 163, las cursivas son nuestras) asumiendo además que “las líneas de acción que se proponen solo serán eficaces si se realizan en forma simultánea al esfuerzo multiplicado que debemos desarrollar para contribuir a la integración definitiva de América Latina” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 164).

Por otro lado, y de manera similar al radicalismo, a nivel internacional *el PJ apeló a la integración latinoamericana para facilitar la concreción de objetivos considerados vitales para el desarrollo nacional*. De esta forma, también se convocó a “promover una activa solidaridad latinoamericana para promover la asistencia y la adhesión en lo político y lo económico a criterios más equitativos de novación de la deuda” (Plataforma Electoral PJ, 1989). Por último, negó tajantemente la posibilidad de firmar tratados que limiten la autonomía argentina en el campo de la investigación y utilización de la energía nuclear para fines pacíficos.

En síntesis, el PJ se posicionó frente a la integración desde una perspectiva abarcadora, trascendiendo las acciones de cooperación y concertación política; sus propuestas se estructuraron en términos asociativos más que unilaterales y se intentó rescatar la multidimensionalidad del fenómeno. Así, se planteó claramente que “el esfuerzo integrador político deberá crecer al mismo tiempo que el económico” (Plataforma Electoral PJ, 1989: 157) y se trató de vincular las propuestas de políticas que apuntaban al plano interno con las decisiones de política exterior orientadas a promover el crecimiento y bienestar<sup>318</sup>.

En términos de percepciones, ambos partidos concibieron a la integración regional como *un proceso bifronte* asociándola al escenario internacional tanto como a las políticas domésticas. Probablemente por el grado de condicionamiento que imponía el nivel sistémico, tanto el PJ como la UCR destacaron en esta elección que la integración *contribuiría a incrementar el poder relativo del país y de la región en su conjunto frente al sistema internacional*, facilitando así el manejo de los graves problemas económicos y sociales derivados, en primer lugar aunque no exclusivamente, de la deuda externa.

---

<sup>318</sup> Se debe mencionar por supuesto, que la propuesta del PJ no se corresponde con las políticas aplicadas posteriormente por el gobierno justicialista. En este sentido, sólo pueden ser indicativas de los consensos al interior del partido, no de las medidas que posteriormente serán puestas en práctica.



En este marco, si bien la integración latinoamericana es apoyada por ambas fuerzas políticas (lo que permite considerarlos como partidos pro-integracionistas), la UCR lo hace desde una perspectiva más centrada en los potenciales beneficios nacionales, mientras que el PJ se posiciona en términos de beneficios comunes. A su vez, para el PJ la *identificación identitaria con la región* es la vía que explica las razones por las cuales integrarse mientras que para la UCR *prima la identificación de problemáticas comunes de los países del área*. La dimensión política fue claramente el eje que estructuró las propuestas del partido, aún cuando se abordaron aspectos relacionados con problemáticas económicas (como la deuda externa y la ampliación de mercados); dimensión íntimamente vinculada a la necesidad de aunar esfuerzos para enfrentarse más adecuadamente a un contexto internacional *que se percibía como problemático y sujeto a cambios inciertos*<sup>319</sup>.

#### **4.-El escenario político-partidario posterior al MERCOSUR**

Como ya mencionamos en el capítulo II, a principios de los años 90 los dos grandes partidos históricos coincidieron en una serie de tópicos que posteriormente fueron puestos en práctica por el gobierno justicialista (1989-1999): privatizaciones; desregulación y reformulación del rol del Estado. El acuerdo básico en torno a las reformas se plasmó en el apoyo que otorgó la bancada de la UCR a las propuestas del justicialismo, que no suscitaron mayores resistencias más allá de desacuerdos puntuales. A nivel de la política exterior, también es posible identificar “un consenso hegemónico de fondo, es decir, que subyace a las diferencias existentes en las posiciones sobre determinados temas puntuales de la política exterior” (Miguez, 2010a: 84-85). Ese consenso “se desplegó en el período 1992-2002, e incluyó una reelección del presidente Carlos Menem y un recambio de gobierno en 1999, a partir del cual asumió el gobierno un candidato radical, Fernando de la Rúa” (Miguez, 2010a: 86).

El “consenso neoliberal” tuvo uno de sus hitos en el Pacto de Olivos, que posibilitó la reforma constitucional y la reelección de Carlos Menem en 1995<sup>320</sup>. El Pacto marcó un

---

<sup>319</sup> Cabe mencionar que en ambos partidos se ensayan propuestas que permitan encarar la crisis económica-social que experimentaba el país al momento de la elección presidencial, algo que escapa a los objetivos de nuestro trabajo. Sin embargo, es importante destacar que incluían la redefinición del rol del Estado, la puesta en marcha de procesos privatizadores y de liberalización de la economía y la necesidad de “adaptar” el país al nuevo contexto internacional. En este marco, la integración constituía uno de los variados instrumentos que se proponían para maximizar las posibilidades de desarrollo económico y la recuperación de una posición relevante en el escenario internacional.

<sup>320</sup> En el caso de esta elección, el PJ aparece férreamente encuadrado bajo el liderazgo de Carlos Saúl Menem. Las principales fracciones opositoras, en desacuerdo con las políticas gubernamentales aplicadas,

parteaguas decisivo, ya que dejó “un espacio vacante que fue ocupado por un nuevo partido, el Frente Grande” (Abal Medina y Suárez Cao, 2002: 179). El discurso “progresista” de este nuevo partido<sup>321</sup> se orientó sin embargo más hacia la impugnación del orden y las prácticas políticas de los partidos tradicionales que a la formulación de alternativas ciertas en el campo económico, lo que a la postre habilitaría su acercamiento al radicalismo. La emergencia y consolidación de un tercer partido de alcance nacional se saldó entonces con una nueva articulación del sistema de partidos en torno a dos polos partidarios, uno de los cuales agrupaba a dos organizaciones con trayectorias y formas organizativas disímiles, siendo el FREPASO en sí mismo una alianza interpartidaria.

#### ***4.1: La elección presidencial de 1995: El MERCOSUR en el marco de las reformas neoliberales***

Para la elección presidencial del año 1995<sup>322</sup> el PJ había completado un giro programático de características inéditas (Levistky, 2005). En 1989 su propuesta combinaba elementos tradicionales del peronismo histórico (tercera posición, planificación y rol central de Estado, justicia social, entre otros) con elementos del liberalismo económico hasta entonces ajenos a su historia partidaria (reforma del Estado, facilitar la inversión extranjera, reducir el déficit fiscal, aceptar la posibilidad de privatizar las empresas estatales, entre otros). En 1995, en cambio, su propuesta se centró directamente en las reformas económicas pro-mercado, legitimando el proceso en la propia tradición partidaria<sup>323</sup>.

En este marco, el MERCOSUR es considerado como *uno de los ejes* del proceso de cambios en marcha: “la apertura de la economía, las privatizaciones, la desregulación y

---

se habían separado tempranamente. Sectores opositores menores se mantuvieron dentro del partido, pero con escasas posibilidades de influir en la dirección del gobierno y del partido. La UCR, en tanto, arribó a la elección debilitada y dividida internamente en razón del acuerdo cupular con el PJ. La división entre “reformistas” y “antirreformistas” definió a los principales sectores, siendo los primeros los ganadores de la contienda interna que favoreció la candidatura presidencial de Horacio Massacessi. Los magros resultados electorales posibilitarían posteriormente la convergencia entre la UCR y el FREPASO.

<sup>321</sup> Cuyo nacimiento ya referenciamos en el capítulo II.

<sup>322</sup> Los resultados de las elecciones se registran en el Cuadro N° 6 (ver Anexo).

<sup>323</sup> “Nuestro dilema era cambiar la historia o perder la identidad nacional. Al asumir el gobierno nos encontramos con una profunda crisis estructural económico-social (...) la misma está vinculada al agotamiento de un modelo no compartido por la voluntad de las mayorías nacionales. Modelo que debíamos cambiar, porque para nosotros, como nos enseñaba el General Perón ‘no hay nada superior al ser humano’” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 3). Al respecto, Canelo (2011: 106) plantea que “nunca el peronismo había sido tan subversivo del propio peronismo como lo fue el menemismo. Y lo más llamativo (...) es el hecho de que esta subversión (del peronismo por el peronismo mismo) fue llevada adelante apelando a recursos provenientes de la misma tradición peronista”.

la reforma del Estado, la integración en el MERCOSUR, replantean substancialmente el equilibrio interno entre las regiones y sectores que componen la Nación” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 44) a la vez que uno de los objetivos del Plan de Gobierno: “[propenderemos a] desarrollar la consolidación del MERCOSUR como mercado ampliado que trascienda el marco de una Zona de Libre Comercio, para buscar la integración del Cono Sur con miras a una posición internacional relevante” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 20).

Sin embargo, es claro que el partido percibió a la integración regional *como un medio para lograr un fin considerado como más importante*: “el MERCOSUR es la plataforma para la inserción internacional de nuestro país” ó “el MERCOSUR no es un fin en sí mismo sino una plataforma para el definitivo despegue de nuestros países (...) que le permitirá al país recuperar su grandeza” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 72-73). Cabe mencionar que en el ejercicio del gobierno y, por eso mismo, a cargo de las negociaciones del MERCOSUR, el PJ expresó un análisis ajustado del múltiple impacto del proceso de integración que fue considerado en varios apartados de la plataforma electoral, desbordando el marco tradicional de la política exterior y la política económica. Así, la temática es incluida en las políticas referidas a ciencia y tecnología<sup>324</sup>, cultura y educación<sup>325</sup>, economías regionales<sup>326</sup>, obras públicas<sup>327</sup>, políticas sociales<sup>328</sup> y defensa<sup>329</sup>, entre otras. De todos modos, el centro de la propuesta

---

<sup>324</sup> Es considerado como prioridad del futuro gobierno “Colaborar en la integración regional en el bloque MERCOSUR más Chile. En dicha área geográfica los proyectos de investigación intra-región y con terceros países son el marco natural para la cooperación, capacitación y formación de recursos humanos” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 42).

<sup>325</sup> Se propone en este sentido fomentar “la adecuación y equivalencia de carreras y la equiparación de títulos en los países del MERCOSUR para hacer posible el Tratado de Asunción en lo referente al libre tránsito de personas entre los países que lo integran. Se promoverá el desarrollo de posgrados favorables a la integración y se generará un sistema de vinculación a la cooperación internacional” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 63).

<sup>326</sup> Cuando se detallan las obras públicas necesarias para reactivar las economías regionales se manifiesta como objetivo la “reconstrucción de los principales corredores de exportación, en el marco de la política nacional de integración con los países limítrofes” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 50).

<sup>327</sup> Que incluyen, entre otras, “los trabajos para finalizar los pasos fronterizos con Chile y los puentes de integración con Brasil y Paraguay, agregándole los puentes Rosario-Victoria y Colonia-Buenos Aires, que se integran al proyecto de construcción de un corredor vial San Pablo-Buenos Aires, cuyo objetivo es el desarrollo de un transporte multimodal en el Cono Sur, promoviendo la integración y el crecimiento económico de nuevas zonas y favoreciendo las ya existentes y el intercambio comercial dentro del MERCOSUR” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 34).

<sup>328</sup> “Es objetivo de este gobierno mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas fronterizas y la erradicación de la pobreza en zonas de baja densidad poblacional, áreas rurales y suburbanas, promoviendo el desarrollo económico-social y la integración regional en el marco del MERCOSUR” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 56).

<sup>329</sup> “Propondremos también dentro del MERCOSUR y el continente americano iniciativas de defensa y seguridad regional combinadas, incrementando así las medidas de confianza mutua y potenciando la seguridad y estabilidad de la región” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 69).

del PJ es *la dimensión económica de la integración*, lo que se vincula claramente con el *modelo de integración* que sustentan sus propuestas de políticas. El PJ considera que “el MERCOSUR seguirá constituyendo el principal punto de apoyo para la inserción competitiva de la Argentina en la economía global” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 72), para lo cual es necesario consolidar “el Mercado Común”<sup>330</sup>. Si bien reivindica al MERCOSUR como “un acuerdo político de la mayor importancia” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 72), lo cierto es que *nunca deja de considerarlo básicamente como un acuerdo de índole económica*, que puede subordinarse a otros objetivos: “[el MERCOSUR es] la estructura económica más dinámica de América Latina [lo cual] puede observarse en el incremento de las exportaciones [argentinas] a países miembros del MERCOSUR [pero] *esta política no se agota en los límites del continente*” (Plataforma Electoral PJ 1995: 72, las cursivas son nuestras)<sup>331</sup>, luego de lo cual menciona como un logro histórico que en la Cumbre de las Américas del año 1994 se haya establecido una fecha para lograr una zona de libre comercio a nivel hemisférico. En este sentido, el MERCOSUR se muestra como una opción política *destinada a facilitar la adopción de acuerdos más amplios a nivel continental o mundial*.

La UCR, en tanto, y en el lugar de la oposición, recuperó la herencia alfonsinista en términos de integración regional y acusó al PJ de abandonar “la tradicional política argentina de solidaridad y cooperación con América Latina” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 19) a la vez que afirmaba que “la administración del Presidente Menem nunca defendió con coherencia los intereses nacionales en el proceso de conformación del MERCOSUR”, denunciando la prioridad que el Gobierno otorgaba al NAFTA

---

<sup>330</sup> Particularmente, “a través de la progresiva eliminación de las exenciones al libre comercio intra-zonal todavía admitidas (...) la disminución gradual de las exenciones aún admitidas al arancel externo común (...) la armonización y coordinación de las políticas macroeconómicas relevantes para el proceso de integración, en particular las políticas monetaria y cambiaria (...) el esfuerzo de coordinación de las políticas sectoriales y de armonización de legislaciones, especialmente en temas agrícolas, industriales, de propiedad intelectual, de transportes, de energía, de comunicaciones y de servicios” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 73). Asimismo propone alentar “las uniones y asociaciones de empresas de los diferentes países socios, con el objetivo de incrementar la competitividad de las mismas” y proseguir “con la liberalización de la movilidad de los factores productivos, así como el reconocimiento recíproco de títulos universitarios, lo que redundará en mayores posibilidades de empleo en la región” (Plataforma Electoral PJ, 1995: 73).

<sup>331</sup> Al respecto, cabe recordar algunas expresiones de Alieto Aldo Guadagni en 1994, al momento en que era el Embajador Argentino ante Brasil: “El fuerte crecimiento de las exportaciones al MERCOSUR y al resto de la América Latina *no deben hacernos perder de vista la característica esencial de Argentina como "global trader"*. La Unión Europea, NAFTA y Asia-Pacífico son regiones cruciales para la futura inserción internacional de nuestro país, ya que allí se ubica el 55% de nuestro comercio exportador. Por eso son de interés iniciativas para extender el NAFTA, *esperemos de una manera consistente con la meta final enunciada por el Presidente Bush: "una ZLC desde Alaska hasta Tierra del Fuego"* (las cursivas son nuestras) (en Boletín de Integração Latino-Americana; 1994: s/n).

(Plataforma Electoral UCR, 1995: 19). En contraposición, proponía profundizar el MERCOSUR, lo que equivalía al “fortalecimiento de los vínculos no sólo económicos y comerciales, sino fundamentalmente políticos, con los países que comprendan los futuros espacios de integración” (Plataforma Electoral de la UCR, 1995: 15). Así, proponía impulsar “una política de solidaridad y cooperación activa con América Latina, lo que constituirá uno de los ejes centrales de la acción exterior de la República” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 19), recuperando “los mecanismos de consulta entre los países de la región para facilitar una mayor capacidad de negociación de los países en particular y de la región en general” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 19).

Sin embargo, en otros aspectos las propuestas que realizó el partido no se diferenciaron de lo planteado por el PJ: “estrechar relaciones con otros bloques económicos y particularmente una acción de coordinación con el NAFTA” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 16), “propiciar la apertura comercial exportadora” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 23) y “facilitar una mayor capacidad de negociación de los países en particular y la región en general” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 15). Fundamentalmente, la UCR planteaba en su plataforma que “el camino de la apertura regional es el más indicado para luego lograr una integración positiva al mundo” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 24), lo que equivalía a afirmar que el MERCOSUR era “un instrumento” para otro objetivo más importante. Estas propuestas dan cuenta de que el modelo de integración de la UCR era similar al del PJ, *si bien incorporando los mecanismos de coordinación y cooperación política a nivel regional*. El partido tampoco dejaba de lado otras posibles opciones integracionistas, aunque resaltaba que la mejor seguía siendo el MERCOSUR<sup>332</sup>. En un nivel general de análisis cabe mencionar que la Plataforma Electoral de la UCR considera sólo marginalmente al MERCOSUR, aunque lo incluyó en aspectos relacionados con la economía internacional y doméstica, obras públicas<sup>333</sup>, cultura<sup>334</sup>, defensa<sup>335</sup> y política exterior.

---

<sup>332</sup> “El MERCOSUR es indudablemente la mejor alternativa, sin que esto signifique desaprovechar las oportunidades con otras áreas comerciales” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 30) y “El camino de la apertura regional es el mas indicado para luego lograr una integración positiva con el mundo. En tal sentido, sin desaprovechar las vías con otras áreas comerciales, se privilegiará el acuerdo del MERCOSUR” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 29).

<sup>333</sup> Únicamente cuando afirma “apoyar el desarrollo fluvial, particularmente la Hidrovía del noreste, en el marco de la integración regional latinoamericana” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 33).

<sup>334</sup> Al declarar que apoya “decididamente la creación, promoción y difusión de la cultura nacional, latinoamericana y universal y el respeto al pluralismo cultural considerando a la cultura como una inversión” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 17).

<sup>335</sup> Al proponer “modernizar el actual sistema de educación para la defensa (...) estimulando la colaboración y participación de otros países latinoamericanos” (Plataforma Electoral UCR, 1995: 21).

Cabe mencionar también que la concordancia entre las propuestas de ambos partidos en lo referente a la integración regional se verifica en otras temáticas contempladas en las plataformas<sup>336</sup>. En este marco, si bien es claro que el justicialismo efectuó un giro programático, también lo es *que la UCR aceptó el modelo impuesto desde el gobierno y se centró en discutir algunas de sus consecuencias pero no las bases de su política económica*<sup>337</sup>.

En términos de percepciones, la descripción de la Plataforma de ambos partidos da cuenta de que para el PJ *la integración es percibida como un instrumento para mejorar la competitividad internacional, donde los beneficios son entendidos en términos económicos*. La identificación con el proceso es en este marco puramente instrumental: Argentina forma parte del MERCOSUR en la medida en que la integración asegure esos beneficios. La UCR, en tanto, partió de las mismas bases que el justicialismo, *aceptando la integración como fundamento de la inserción al mercado mundial pero demandando también la incorporación de la dimensión política del proceso*. Así, la propuesta radical pone en primer plano el beneficio colectivo de sumar fuerzas para enfrentar en mejores condiciones las exigencias del sistema internacional.

En síntesis, el análisis de las plataformas electorales da cuenta de percepciones y consensos básicos entre ambos partidos respecto al MERCOSUR y a la integración regional, que se explican por coincidencias más amplias referidas a las políticas públicas en general aplicadas a partir de principios de los años 90. En este sentido, ambos partidos apoyaron la apertura al mundo vía MERCOSUR, al que percibían como una plataforma para la inserción en el mercado mundial, sin que sea identificado como única opción. El PJ da claros indicios de que sus preferencias se inclinan por una liberalización de tipo continental mientras que la UCR, sin descartar esta opción,

---

<sup>336</sup> Así, la UCR buscó diferenciarse a través de las acusaciones de corrupción al gobierno, de falta de políticas eficaces para combatir el desempleo, de favorecer los intereses de un reducido grupo de actores, pero no en relación al “núcleo” de las propuestas económicas justicialistas. De esta manera, propone sancionar leyes para establecer marcos regulatorios eficaces de las ex empresas públicas, pero no su vuelta al Estado; “vigilar cuidadosamente a las AFJP”, pero no re-estatizar el sistema de jubilaciones y pensiones (Plataforma Electoral UCR, 1995: 14); defender la educación como un derecho, pero no derogar la Ley Federal de Educación sancionada durante el gobierno justicialista (Plataforma Electoral UCR, 1995).

<sup>337</sup> Es interesante en este sentido citar in extenso un fragmento del documento que se anexa como parte constitutiva a la Plataforma Electoral: “los radicales reclamamos orgullosamente la iniciativa de la integración con Brasil y Uruguay que, con Paraguay, hoy es el MERCOSUR. Está claro que hoy es esencial la forma de inserción del país al mundo. Por eso hoy como nunca la política exterior es parte de la política interna. Es falso, como se pretende, que el progreso económico exija renunciar a ser una nación. Pero es falso encerrarse en una melancólica y antigua concepción del Estado-nación. La formación nacional sigue pendiente y hoy la plena realización de nuestro pueblo como nación debe continuarse en el marco de la regionalización” (Declaración del Comité Nacional de la UCR, 1994: 43).

defiende la reactivación de mecanismos de concertación y coordinación política a escala regional.

En el marco de su acción gubernamental, el énfasis del PJ en la integración regional en general y en el MERCOSUR en particular es notorio y la temática integracionista “desborda” sobre áreas consideradas hasta el momento como de exclusiva competencia del Estado nacional. La UCR, en cambio, plantea un enfoque más conservador y el núcleo de sus planteos sobre el MERCOSUR se expresan en el área de política exterior. Por último, aunque con las esperadas críticas por parte del partido de oposición, tanto el PJ como la UCR reivindican al MERCOSUR como un proceso exitoso no sólo desde una perspectiva económica sino también considerando otras dimensiones como la desaparición de las hipótesis de conflicto entre los Estados miembros.

#### ***4.2: La elección del año 1999: el inicio de la crisis del proyecto mercosureño***

La tercera elección presidencial considerada en este trabajo<sup>338</sup> se caracteriza por la división dentro del PJ, entre los sectores liderados por Carlos Menem y los sectores encolumnados detrás de Eduardo Duhalde, que no logró constituirse en un referente indiscutible capaz de reorganizar al partido detrás de su figura. En el contexto de la elección presidencial del año 1999, cabe mencionar que Eduardo Duhalde tenía la doble tarea de diferenciarse del gobierno -de su mismo signo partidario y con quien mantenía una pública disputa por el control del partido- y de la Alianza opositora (UCR-FREPASO), que llegaba con mejores posibilidades a la elección general<sup>339</sup>. La Plataforma partidaria presentada en esa elección lleva entonces la marca de esa disputa interna.

Por su parte, la Alianza UCR-FREPASO da cuenta de un fenómeno novedoso en la política argentina de entonces, que no alcanzó a disimular las divisiones internas de cada uno de los partidos que la componían. Así, el FREPASO era en sí mismo una alianza de partidos, con escasa consistencia interna<sup>340</sup>; la UCR, en tanto, estaba

---

<sup>338</sup> Favorable a la alianza interpartidaria UCR-FREPASO (Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia). Los resultados de la elección se pueden consultar en el Cuadro N° 6 (ver Anexo).

<sup>339</sup> En este sentido Novaro (s/d: 15) afirma que “La idea de que Menem y Duhalde encarnan ‘dos modelos de país’, más allá de la eficacia retórica que puede haber tenido durante el desarrollo de este conflicto, adquirió cierta credibilidad programática a raíz de la disputa sobre ciertos temas macroeconómicos e internacionales: la posición frente al Mercosur y el ALCA, frente a la devaluación y la dolarización (...) y algunos temas más. Con todo, la dramatización de estas diferencias es más significativa que las diferencias en sí, que en muchos casos son de grado, y en todos, el resultado más que el motor del propio cuadro de enfrentamiento generado por una bicefalía partidaria irresuelta durante varios años”.

<sup>340</sup> Abal Medina (2006a: 42) afirma que “el partido en cuanto organización se desarrolló de manera compleja e inacabada, su existencia siempre fue considerada como un medio y nunca como un fin en sí

fracturada entre distintas corrientes, bajo la conducción de diversos liderazgos (Fernando De la Rúa, Ricardo Alfonsín, Rodolfo Terragno, entre otros) que se estructuraron en función de la alianza establecida con el FREPASO. En efecto, no todas las corrientes internas del radicalismo aceptaron el acuerdo entre ambos partidos (Persello, 2007)<sup>341</sup>. La Plataforma electoral presentada ese año fue resultado de la elaboración del efímero Instituto Programático de la Alianza (IPA) e intentó conciliar las posiciones entre las distintas fracciones en pugna en cada partido.

A nivel regional, el MERCOSUR ingresó en un período de crisis. En particular, y como ya mencionamos en el capítulo II, la devaluación de la moneda brasilera en enero de 1999 *puso en discusión el modelo de integración* por los esperados efectos en la economía argentina, que perdió competitividad en su principal mercado de exportación. Frente a este escenario, ambos programas partidarios coincidieron en expresar un tono crítico en relación a la globalización y a la forma en que la Argentina se había insertado al mercado mundial. Aún así, ninguno propuso una ruptura explícita *sino una readecuación en función de los intereses nacionales*<sup>342</sup>.

Estas coincidencias también se expresaron en algunos aspectos referidos a la integración regional. En particular, tanto la Alianza como el PJ percibían al MERCOSUR como una “opción estratégica” para nuestro país y el eje a partir del cual se debía estructurar la política exterior<sup>343</sup>. En ambos casos el MERCOSUR ocupó un espacio relevante, con

---

mismo” y que “el partido combinaba un bajo arraigo de su organización con un altísimo nivel de autonomía de sus dirigentes” (Abal Medina, 2006a :50).

<sup>341</sup> A nivel del sistema de partidos la conformación de la Alianza implicó la continuidad de una mecánica bipartidista aparentemente incólume. Sin embargo, el fracaso de su gestión pronto daría cuenta de la fragilidad del armado político que traducía no sólo este agrupamiento político en sí mismo, sino también la estructura de un sistema de partidos articulado en torno a dos polos. En este sentido, al asumir como propios los fundamentos del modelo económico menemista la Alianza también se despojó de la posibilidad de construir alternativas, dejando esta tarea en manos del PJ.

<sup>342</sup> En esta línea, el PJ planteaba: “Los vientos que soplaron en todo el mundo, incluida la Argentina, derribaron muros y dictaduras, cambiaron valores y sensibilidades y crearon una aldea global de información, comercio, capitales, comunicaciones y conocimiento; pero no de igualdad, ni de justicia, ni de reciprocidad” (Plataforma Electoral PJ, 1999: 4) y proponía “rehabilitar, ahora que las condiciones se lo permiten, una presencia y actividad del Estado que resuelva las carencias que el mercado nunca ha podido ni podrá resolver” (Plataforma Electoral PJ, 1999: 6). En la misma línea, la Alianza afirmaba “El significado de la globalización es todavía incierto, en especial para países como el nuestro (...) Algunos se empeñan en negar las nuevas realidades de este fin de siglo. Cierran los ojos e imaginan que es posible retomar senderos de desarrollo por los que se alcanzaron éxitos en tiempos pasados. Otros, en cambio, creen que las políticas de una nación derivan de un “pensamiento único” que se presenta como necesario e ineludible. La Alianza se opone a esta falsa opción. Reconoce los cambios que se están produciendo en el mundo y en nuestro país. Advierte las oportunidades, pero también las amenazas que ellos encierran” (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 1).

<sup>343</sup> Mientras que el PJ sostenía que “El MERCOSUR será una opción estratégica real de la Política Exterior” (Plataforma Electoral PJ, 1999: 43), la Alianza expresaba: “Nuestra prioridad económica y política está en el MERCOSUR” (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 4).



apartados específicos y una extensa y detallada lista de políticas susceptibles de aplicarse para profundizar la integración regional.

De todas formas, se observa *una diferencia explícita* a la hora de identificar concepciones políticas sobre el MERCOSUR, con una postura crítica pero inscripta en los lineamientos del regionalismo abierto (PJ) y una postura que plantea una “integración (...) coherente (...), [que debe] expresarse en todos los planos: comercial, económico, cultural, científico, tecnológico y político” (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 18), con intención de avanzar en torno a la supranacionalidad (Alianza). Así el PJ, asumiendo las posibles consecuencias de la devaluación de Brasil planteaba que “promoveremos la coordinación macroeconómica en el MERCOSUR para reducir el impacto de las crisis económicas y cambios bruscos en las políticas macroeconómicas de los países miembros” (Plataforma Electoral PJ, 1999:33), pero consideraba que el modelo de integración era el adecuado al afirmar que “impulsaremos la consolidación del MERCOSUR y en consecuencia, *continuaremos con la estrategia del regionalismo abierto*” (Plataforma Electoral PJ, 1999:34, las cursivas son nuestras)<sup>344</sup>. Por otro lado, en la perspectiva del candidato justicialista el MERCOSUR parece reducirse a la relación bilateral con Brasil: “promoveremos el acuerdo de una agenda de temas con Brasil que incluya el cumplimiento de lo pactado en la conformación de la UA [Unión Aduanera] (...) mecanismos ante cambios bruscos en la política cambiaria de alguno de los socios, esquemas de solución de controversias e inicios de las tareas para llegar a la coordinación de políticas macroeconómicas” (Plataforma Electoral PJ, 1999: 34).

La Alianza, en tanto, se destacó por explicitar propuestas de políticas novedosas que implicaban efectivamente una profundización del MERCOSUR hasta entonces vigente<sup>345</sup>. En este sentido, rescató explícitamente el rol político del MERCOSUR en el

---

<sup>344</sup> Esto implicaba cumplir “con los compromisos contraídos en los Tratados de Asunción y Ouro Preto en su plexo normativo; profundiza[r] la alianza política y estratégica entre sus socios, incluidos Chile y Bolivia, con el propósito de instaurar un MERCOSUR bioceánico; procura[r] la coordinación de políticas macroeconómicas e iniciando los pasos necesarios para el establecimiento de una moneda común; perfecciona[r] la institucionalización del MERCOSUR y, en particular (...) el sistema de solución de controversias, avanzando en la armonización legislativa y de políticas fiscales; desarrolla[r] una activa política cultural y educativa común; promov[er] la integración física entre los países miembros; incentiva[r] una política regional de las comunicaciones y del desarrollo aeroespacial [y] , amplia[r] el mercado común a otros países sudamericanos” (Plataforma Electoral PJ, 1999: 43).

<sup>345</sup> Entre otras, “promover alianzas estratégicas con las empresas de los países del MERCOSUR para mejorar la capacitación tecnológica y organizacional y expandir las exportaciones hacia terceros países” (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 15); “avanzar en la integración eléctrica del MERCOSUR” (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 18); crear un “grupo de análisis de problemas de administración fiscal derivados del MERCOSUR” (Plataforma Electoral Alianza, 1999:19); “fortalecer la participación del Ministerio de Trabajo en la fijación de políticas en el MERCOSUR con el objeto de que el sistema de relaciones laborales del país permita armonizar las necesidades de productividad y competitividad del

marco de la globalización y su importancia como mercado para las exportaciones argentinas, de tal manera que en su perspectiva la integración regional era *el único camino* para enfrentar exitosamente los desafíos del contexto internacional. Sin embargo, también advirtió acerca de ciertas tendencias que se estaban expresando al interior del MERCOSUR: “El MERCOSUR debe ser un espacio en el cual todos sus miembros puedan converger y beneficiarse en un proceso de transformación productiva y avance técnico y competitividad. Sería fatal para el futuro del sistema regional y para la Argentina en particular que se formalizara, dentro del MERCOSUR, una relación centro-periferia, con un núcleo que concentre las actividades industriales más complejas y una periferia abastecedora de materias primas y energéticas” (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 18).

Lo interesante es que su propuesta apunta a una verdadera profundización de la integración como respuesta a estos problemas, de la mano de la modificación de la lógica intergubernamental que guiaba al MERCOSUR y en lo que constituye la primera expresión explícita de aceptación de la supranacionalidad: “para (...) avanzar en el camino ineludible en la construcción de un mercado común es necesario consolidar los avances que se han realizado en los últimos doce años. Para ello es indispensable *crear organismos supranacionales* que se conviertan en garantías de los acuerdos alcanzados en cada etapa y árbitros de las diferencias que puedan surgir en los procesos” (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 18, las cursivas son nuestras)<sup>346</sup>.

En esta elección, entonces, el posicionamiento en relación con el MERCOSUR obró como un claro elemento diferenciador entre el PJ y la Alianza. De todas maneras, y como ya mencionamos, esa diferencia se encuadró en un marco general de coincidencias en relación al modelo económico vigente, expresados en la continuidad del régimen monetario y en la aceptación de las reformas realizadas por el gobierno justicialista en sus casi diez años de gobierno<sup>347</sup>.

---

mercado subregional con los standards laborales de los trabajadores argentinos” (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 45) y “propugnar el diseño de políticas de Ciencia y Tecnología comunes para el MERCOSUR” (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 62).

<sup>346</sup> Es significativo que esta referencia haya desaparecido en la Plataforma Electoral que se difundió pocos meses después.

<sup>347</sup> De esta forma la Alianza planteaba: “en materia económica el Gobierno actual deja una situación de graves desequilibrios estructurales. Se ha logrado la estabilidad pero hay que consolidarla”, y asumía un compromiso central: “como parte del esfuerzo para consolidar la estabilidad, la Alianza está resuelta a mantener la convertibilidad. A la vez, es consciente de que, en el actual contexto de crisis financiera internacional, para preservarla es necesario consolidar la economía en varios frentes: el equilibrio fiscal, el impulso exportador, la fortaleza del sistema financiero y el crecimiento económico” (Carta Abierta a los Argentinos, 1998: 3-4). En la misma línea, el PJ proponía “promoveremos la solvencia fiscal y alcanzaremos el equilibrio antes del final de nuestro gobierno”; “defenderemos la convertibilidad

La Plataforma Electoral del PJ da cuenta de algunos de los cambios operados en su propio posicionamiento frente a la integración: los beneficios económicos de la integración sólo son posibles si se establece algún tipo de acuerdo a nivel subregional que limite el impacto de externalidades negativas. Esto implicaba necesariamente un replanteo del rol del Estado y una revalorización de la dimensión política de la integración. Por otro lado, el partido no apela al conjunto de los socios del proceso, sino sólo a Brasil, lo que también explicita que para el justicialismo los problemas y ritmos del proceso integracionista se discuten con este país.

Por su parte, en la Plataforma de la Alianza UCR-FREPASO se observa una operación que homologa los beneficios nacionales con los regionales: “La respuesta a los desafíos de la globalización no podrá ser individual: para enfrentarlos exitosamente se requerirán no sólo medidas internas, sino también una concertación política dentro del MERCOSUR. La integración regional es el principal camino estratégico para la realización de las potencialidades nacionales” (Plataforma Electoral Alianza, 1999: 104). Se puede advertir la revalorización de la idea de que la región debe unirse para lograr mejores condiciones en el marco global a la vez que la vinculación entre integración y desarrollo económico regional, no sólo nacional.

#### ***4.3.-La elección del año 2003: ¿el camino hacia un nuevo MERCOSUR?***

En el marco de la crisis económica argentina<sup>348</sup>, la experiencia aliancista se desintegró en el año 2001; el impacto de este proceso trascendió ampliamente a sus directos responsables. En efecto, para Pousadela (2006) lo que se hace visible es una *crisis de representación*, en donde la consigna “que se vayan todos” resume la puesta en cuestión de la propia relación de representación partidos-ciudadanos. La autora denomina a este período como “catastrófico” ya que los resultados de las elecciones legislativas del año 2001<sup>349</sup> pusieron en evidencia el rechazo de los ciudadanos hacia el conjunto de los partidos políticos y no sólo hacia la disgregada alianza gobernante.

---

monetaria y la paridad 1 a 1 como derecho y conquista de la sociedad” y “transformaremos la política tributaria para estimular la creación de empleo, la competitividad y la distribución del ingreso” (Plataforma Electoral PJ, 1999: 33).

<sup>348</sup> Hacia fines de la década del '90 la situación económica argentina no dejaba mucho espacio para el optimismo. Ya en 1999 la desocupación rondaba el 15% de la población económicamente activa, casi el 20% de los hogares estaba bajo la línea de pobreza y el 5% era directamente indigente. La deuda externa superaba los 120.000 millones de dólares y se esperaba una caída del PBI del 3% (Lascano, 2001). En el año 2001, tres años ininterrumpidos de recesión se tradujeron en el plano socio-político en un estallido social que forzó la renuncia del Presidente.

<sup>349</sup> En términos políticos, la caída del gobierno aliancista tuvo dos “momentos”: las elecciones legislativas de octubre del año 2001 y la movilización popular de finales de ese mismo año que se saldó con la

Por su parte, el proceso político que se inició a partir del año 2002 encontró al justicialismo inmerso en una crisis de sucesión (Cavarozzi, 2006)<sup>350</sup>, lo que se reflejó claramente en las próximas elecciones presidenciales, caracterizadas por la división “formal” del peronismo en tres opciones: Frente Para la Victoria (FPV), Frente por la Lealtad (FPL) y Frente Movimiento Popular (FMP)<sup>351</sup>. En estas mismas elecciones la UCR prácticamente no contó como opción electoral viable<sup>352</sup> (ver Cuadro N° 6 en Anexo). Cabe además mencionar que la elección presidencial de ese año se caracterizó por presentar una fuerte dimensión fundacional, acorde con las características inéditas que rodearon a este proceso electoral.

En relación con las propuestas referidas a la integración regional, para el PJ- FPL, la opción era clara: el ALCA resultaba más atractivo que el MERCOSUR. Así, si afirmaba que “constituiremos a la Argentina en protagonista de la interrelación entre el MERCOSUR y el NAFTA para que no resulten de ninguna manera excluyentes en el camino hacia la conformación del ALCA” proponía “iniciar inmediatamente las negociaciones con el gobierno de los Estados Unidos tendientes a un acuerdo de integración comercial” (Plataforma Electoral FPL, 2003: 10-11), lo que implicaba la disolución del MERCOSUR<sup>353</sup>.

---

renuncia del presidente. En las elecciones legislativas el voto en blanco y el voto nulo alcanzaron un inédito porcentaje del 8,81% y 9,98% respectivamente; mientras que la abstención electoral sumó casi el 25% del electorado (Basset, 2003).

<sup>350</sup> En una primera etapa el enfrentamiento se articuló en torno de Carlos Menem y Eduardo Duhalde, principal aspirante a la Presidencia de la Nación. Sellada la derrota del duhaldismo en las elecciones de 1999 y fracasada la gestión aliancista, la segunda etapa del conflicto se produjo entre los años 2002-2003, sumando a Adolfo Rodríguez Saá, un líder partidario gobernador de la Provincia de San Luis. El resultado en esta ocasión fue favorable a Eduardo Duhalde, en la figura de su delfín Néstor Kirchner, que alcanzó finalmente la Presidencia. El conflicto se reanudó entre los años 2004-2005, ahora entre Néstor Kirchner y Eduardo Duhalde, quien fue finalmente derrotado en las elecciones legislativas nacionales del año 2005 por los candidatos kirchneristas. Sin embargo, los enfrentamientos internos del PJ no finalizaron y son visibilizados periódicamente mediante divisiones formales en los planos electoral e institucional.

<sup>351</sup> Los candidatos de cada sector fueron: Kirchner-Scioli (FPV), Menem-Romero (FPL) y Rodríguez Saá-Posee (FMP).

<sup>352</sup> A finales de los años 90 la UCR sufrió una escisión de los sectores de izquierda del partido, que conformaron una nueva agrupación denominada ARI (Asociación por una República de Iguales). Luego del colapso del año 2001, el partido experimentó una nueva división de los sectores de derecha, agrupados en torno al partido Recrear. En este marco, los próximos años se caracterizarían por su lenta recomposición en un contexto definido por el predominio del sector justicialista triunfante en las elecciones del año 2003, el FPV, bajo el liderazgo de Néstor Kirchner.

<sup>353</sup> Por otro lado, proponía “consolidar los avances alcanzados en el MERCOSUR en materia de comercio subregional [y] construir un acuerdo comercial estratégico amplio que abarque también los aspectos económico-financieros, científico-tecnológicos, educativos, etc.” (Plataforma Electoral FPL, 2003: 16) o “Las alianzas con nuestro vecinos deberán profundizarse en los campos de seguridad internacional, el desarrollo tecnológico y la concertación de políticas comunes que, no previstos originariamente en el MERCOSUR, nos permitirán una mayor capacidad de negociación” (Plataforma Electoral FPL, 2003: 10). En otros términos, la propuesta contenía elementos que cuando son comparados resultan contradictorios. Sin embargo, en el contexto general de las propuestas políticas expresadas en el

En clara contraposición a esta perspectiva el PJ-FMP planteaba la necesidad de “refundar la Argentina”; en ese proceso, el MERCOSUR ocupaba un lugar central. Así, apelaba a “convocar de inmediato a una Cumbre de Presidentes del MERCOSUR a los fines de refundar el Mercado Regional que tiene para la Argentina un sentido estratégico” (Plataforma Electoral FMP, 2003: 15) proponiendo: “la libre circulación de personas dentro del mercado”, “que en el MERCOSUR los títulos de nivel secundario, terciario y universitario serán validos en todo el territorio del mercado”, “establecer en el MERCOSUR un salario mínimo, vital y móvil, con vigencia para los trabajadores de todo el mercado”, “la creación de un Fondo Regional Solidario que tendrá como objetivo elevar el nivel sanitario, de previsión social y alimentaria, de manera de hacer realidad el principio y derecho a la igualdad, nivelando para arriba”, “la creación de la Corte Suprema del MERCOSUR”, para finalizar con “la nueva constitución del MERCOSUR que (...) contemplará un gobierno republicano, democrático, social, representativo y federal” (Plataforma Electoral FMP, 2003: 15-16)<sup>354</sup>.

Por último, pero también dentro del marco del PJ, el FPV proponía “un MERCOSUR igualitario, integrado, y que nos dé el mismo marco de desarrollo que al resto de los países que lo integran” (Plataforma Electoral FPV, 2003: 5) y enunciaba su preferencia por un modelo de integración comunitario, al estilo de la Unión Europea. El eje de esta propuesta se vinculaba con la reconstrucción del Estado y con la aplicación de políticas neokeynesianas para reactivar la economía. En este marco, sostenía que las relaciones con la comunidad internacional se harían “desde el proyecto regional MERCOSUR, sin perjuicio de la bilateralidad y la multilateralidad cuando esté por delante el interés nacional” (Plataforma Electoral FPV, 2003: 2).

Es interesante en este marco rescatar las expresiones vertidas por el candidato de esta fórmula, Néstor Kirchner, en una entrevista que se le realizó durante la campaña electoral: “la próxima elección presidencial es la elección de qué modelo de país queremos los argentinos: tendremos que elegir entre los que creen que la solución es el dólar y quienes sostenemos que la salida es una moneda nacional fuerte; entre los que proponen el ALCA y los que proponemos el MERCOSUR (...) mi elección es

---

Plataforma, el MERCOSUR estaba subordinado a la relación con los Estados Unidos vía NAFTA y con el objetivo central de constituir el ALCA.

<sup>354</sup> En interesante destacar que la propuesta del FMP estaba estructurada en torno a medidas concretas de gobierno, de las cuales 21 estaban referidas al MERCOSUR (casi el 17% del total). Si bien se puede afirmar que constituye en sí misma toda una novedad por su radicalidad, en particular porque proponía un horizonte confederal para los países del MERCOSUR, lo cierto es que en su conjunto la Plataforma era un conglomerado desarticulado de propuestas de políticas con escaso asidero en la situación real de la Argentina, de los países del MERCOSUR y del propio proceso de integración.

MERCOSUR”. Pero aclara: “se debe hacer una revisión a fondo de las asimetrías que hay en algunas áreas y lograr que en este nuevo proceso de integración no nos suceda lo mismo que con el anterior con las políticas arancelarias, cambiarias (...) Hay ahora quienes impulsan una integración meramente económica (...) y quienes pretenden involucrar cuestiones que escapen de lo meramente económico y tienen características de fuerte contenido social y político, como el Tratado de Maastricht de la Unión Europea. *Nos inscribimos en este segundo grupo*” (en Di Tella y Kirchner, 2003: 215-216, las cursivas son nuestras).

En síntesis, las tres propuestas justicialistas evidenciaban tres maneras diferentes de concebir no sólo la integración, sino también el *modelo de desarrollo* a partir del cual iniciar el proceso de recuperación del país. El FPL asumía la necesidad de continuar con el modelo neoliberal, inclusive al precio de la dolarización y el abandono de la política monetaria por parte del Estado. Su opción era “profundizar el modelo de los años 90”. El FMP retomaba de la tradición peronista la recuperación del rol del Estado y la justicia social, en un tono de marcado carácter populista. La excepcionalidad del contexto justificaba la adopción de medidas radicales que incluían la formación de una cuasi-federación entre los países integrantes del MERCOSUR. Su opción se resumía en “refundar el país”. El FPV, por último, en un tono más moderado, rescataba también la importancia de recuperar el Estado y revisar algunos de los lineamientos económicos que habían estructurado las opciones políticas durante los años 90. Su lema, “un país en serio”, traducía un intento “normalizador” pero que no dejaba de lado la necesidad de reformas.

Frente a esta diversidad de opciones la UCR, reducida a su mínima expresión como consecuencia de su salida anticipada del gobierno, apenas esbozaba la necesidad de construir un “espacio político común para las negociaciones internacionales” (Plataforma Electoral UCR, 2003: 15), si bien también detallaba algunas políticas susceptibles de aplicarse a nivel regional<sup>355</sup>. La Plataforma esbozaba un tímido reformismo, asumiendo las dificultades con que llegaba el partido a la elección presidencial.

Cabe mencionar que al año siguiente la UCR realizó un Congreso de actualización doctrinaria donde contempló de forma más sistemática al MERCOSUR. En efecto, en el

---

<sup>355</sup> Así, resaltaba que el principal punto de atención de la política exterior estaba en nuestra región y definía al MERCOSUR como “base natural de sustentación política” (Plataforma Electoral UCR, 2003: 18).

documento elaborado por la Comisión vinculada a la política internacional se plantea que “la búsqueda de la integración en el MERCOSUR constituye un elemento central, nuestro ámbito de pertenencia y espacio indispensable para el resguardo de los valores sobre los cuales se debe sostener una política exterior de nuestro país” (Congreso Doctrinario UCR, 2004: 34). En este sentido, el partido parece coincidir con el planteo de la fórmula del FPV del PJ al sostener que el MERCOSUR “debe recuperar su dimensión política y social y dejar de ser un mero mercado sumido a una lógica neoliberal” (Congreso Doctrinario UCR, 2004: 35), recuperando los lineamientos históricos definidos por los acuerdos de Alfonsín-Sarney, sumando nuevos países y remarcando la necesidad de reindustrializar al país.

En definitiva, en la elección presidencial del año 2003 las principales concepciones en juego con respecto a la integración regional se expresaron dentro del PJ, dando cuenta de que un sector de este partido prefería otras opciones de integración más acordes con su perspectiva política ligada al neoliberalismo, con énfasis en los beneficios económico-comerciales. Por su parte, otro sector apostaba por una refundación del proceso en una línea idealista y con anclaje en el federalismo. Por último, un tercer agrupamiento interno miraba hacia el modelo de la Unión Europea, pero acotado a garantizar que el MERCOSUR brindara las mismas posibilidades de desarrollo a todos sus miembros. En todos los casos, lo que traducían estas propuestas *era la insatisfacción con el “estado de situación” de la integración regional*: para el FPL el MERCOSUR “no alcanzaba”, ya que el objetivo era la liberalización del comercio a nivel hemisférico bajo la égida de los Estados Unidos; para el FMP, el MERCOSUR todavía era “demasiado poco”, había que avanzar aceleradamente hacia la constitución de una nueva entidad política; para el FPV, por último, el MERCOSUR no beneficiaba de la misma manera a todos sus socios. En resumidas cuentas había que cambiarlo.

## **5.-Partidos políticos argentinos, integración regional y MERCOSUR: algunas conclusiones**

El desarrollo de este capítulo nos permitió avanzar en torno al posicionamiento de los partidos políticos frente a la integración regional desde dos perspectivas. Por un lado, recuperando algunas conclusiones de estudios realizados durante la vigencia del MERCOSUR, lo que nos permitió obtener información adicional acerca del nivel de apoyo político con el que éste contó desde mediados de los años 90. Por otro lado, realizando un análisis pormenorizado de las manifestaciones partidarias acerca del

propio MERCOSUR plasmadas en las plataformas electorales de los años 1989, 1995, 1999 y 2003. Así, cabe destacar que el MERCOSUR tuvo un sustento político elevado por parte de los partidos políticos argentinos, tal como quedó evidenciado en la exposición precedente.

Por otro lado cabe también recuperar algunos elementos expuestos en el capítulo III; específicamente, aquellos aspectos definidos en el “balance provisorio” del caso argentino: que la integración se asociaba estrechamente con el modelo de desarrollo y que era conceptualizada en relación a ciertas variables de la política exterior. En este sentido, el análisis de las plataformas electorales y otros documentos partidarios indica que, además de comprobarse un posicionamiento favorable, éste se expresó en relación con estos aspectos.

Así, en la elección del año 1989 sostuvimos que tanto el PJ como la UCR percibieron a la integración como un *proceso bifronte*, vinculado tanto al plano doméstico como al plano internacional. Dado el marco en el que se realizaron estas elecciones, definido por el descalabro económico-social argentino y la crisis de la deuda, en las Plataformas se privilegió el segundo: ambos partidos destacaron que la integración *contribuiría a incrementar el poder relativo del país y de la región en su conjunto frente al sistema internacional*. Sin embargo, también establecieron claras vinculaciones con el nivel interno, en particular con el desarrollo industrial; en este marco, se advierten algunas resonancias del “modelo cepalino”, pero en un contexto donde se estaba redefiniendo el propio marco de sustentación de este modelo. En este sentido, se considera que al no estar todavía claramente explicitado la orientación del cambio en el modelo de desarrollo, los partidos apelaron a sus tradiciones partidarias en relación con la integración, lo que generó una tensión interna en sus propuestas.

Dentro de este marco general, cada partido desplegó además sus concepciones particulares sobre la integración regional: así, la UCR enfatizó la dimensión política del fenómeno, en clave de cooperación y concertación y en función de intereses nacionales; el PJ se inclinó en cambio por una mirada más cooperativa, profunda y multidimensional.

Para 1995 las reformas de raigambre neoliberal se encontraban en pleno apogeo. A nivel partidario, se destaca el consenso entre las fracciones principales de ambos partidos en relación con el nuevo modelo de desarrollo, que trascendieron ampliamente aquellos aspectos vinculados con las políticas de integración regional.



En relación con el MERCOSUR, es claro que el PJ lo percibió como un proceso asociado al proyecto político-económico en marcha: era la vía, el paso intermedio, para la integración al mercado mundial. En la misma línea, el énfasis está puesto en mejorar la competitividad internacional, donde los beneficios de la integración son entendidos en clave económica-comercial. Por su parte, y en relación con el plano internacional el PJ reformuló la premisa: la integración iba a permitir mejorar la posición relativa de la región, *pero siempre dentro de los márgenes delimitados por la aceptación del nuevo orden internacional*, manteniendo como horizonte que el objetivo era la liberalización del comercio internacional. La UCR, en tanto, *aceptó esta visión pero le sumó la necesidad de recuperar instancias de cooperación y coordinación política entre los Estados de la región*, en la línea definida por el ex Presidente Ricardo Alfonsín. Estas instancias permitirían mejorar las capacidades relativas de la región en su conjunto, lo que da cuenta de que el partido diferenciaba entre una dimensión estrictamente política de la integración, orientada a la actuación de la región como bloque en el sistema internacional, y una dimensión económica, donde el MERCOSUR era la principal opción pero no la única.

En ambos casos, el regionalismo abierto -tal como fue definido por la CEPAL- constituyó el “núcleo duro” de los modelos de integración definidos por los partidos.

La tercera elección se realizó en el marco de la “crisis del MERCOSUR” (1999-2002). Las dificultades con las que se enfrentó el proceso de integración por esos años impactaron en las propuestas partidarias por la vía de una relectura del MERCOSUR y la emergencia de las primeras críticas. Ambos partidos reclamaron ajustes en los acuerdos regionales: mientras que el PJ optó por *reafirmar el modelo del regionalismo abierto*, pero redefiniendo la relación entre Argentina y Brasil; la Alianza, *apostó por la profundización del proceso*.

En términos del neofuncionalismo, el MERCOSUR se enfrentó en este período a una coyuntura adversa alimentada por factores externos e internos; coyuntura que puede interpretarse como un “ciclo decisorio”, un momento donde era necesario impulsar cambios en el proceso de integración para garantizar su viabilidad. Las propuestas de ambos partidos apuntaron en esa dirección: readecuación (PJ) o profundización (Alianza) fueron las opciones desplegadas. Cabe destacar que ninguno de los partidos apostó por el retroceso de la integración regional o la disolución del MERCOSUR, ya que ambos lo consideraron una variable estratégica de la política exterior argentina.

Por último, la elección del año 2003 se caracterizó por constituir en sí misma parte del intento de superación de la fuerte crisis que afectó a la Argentina desde fines del año 2001. En este contexto, cabía esperar un predominio de las variables domésticas en las propuestas electorales. Sin embargo, el MERCOSUR tuvo una presencia destacada, además de que se establecieron claros vínculos *entre la posibilidad de reformar el MERCOSUR y la posibilidad de transformar el modelo de desarrollo hasta entonces vigente*. Como ya mencionamos, la oferta electoral del PJ se fraccionó en tres opciones (FPL, FMP y FPV) mientras que la UCR quedó reducida a su mínima expresión.

Cada fracción del PJ delineó en sus propuestas una específica vinculación entre modelo de desarrollo y modelo de integración. El FPL apostó por el ALCA, en el marco de la profundización de las políticas neoliberales; *en esta propuesta el futuro del MERCOSUR era su disolución en un proceso de integración hemisférico bajo el liderazgo norteamericano*. El FMP planteó una cuasi-federación entre los países integrantes del MERCOSUR, retomando algunos aspectos centrales de la tradición partidaria: recuperación del rol del Estado y justicia social; su propuesta era radical y populista, ya que *no estaba anclada en la situación concreta por la que atravesaba el MERCOSUR* y no se basaba en consultas con los países vecinos. El FPV, por último, señalaba el modelo europeo, coincidiendo también en la importancia de recuperar el rol del Estado y *revisar algunos de los lineamientos económicos que habían estructurado las opciones políticas durante los años 90*. En los últimos dos casos las propuestas señalan la necesidad de poner en práctica nuevas políticas, apostando por “más integración” pero bajo alternativas diferentes.

## **Capítulo V**

### **El MERCOSUR y los partidos políticos uruguayos**

#### **1.-Introducción**

En el presente capítulo abordamos el posicionamiento de los partidos políticos de Uruguay frente al MERCOSUR. Al igual que con el caso argentino, en primer lugar consideramos los datos obtenidos por investigaciones previas referidas al apoyo de la integración regional por parte de las élites políticas uruguayas. En segundo lugar, nos concentramos en las organizaciones político partidarias en las coyunturas electorales presidenciales de los años 1989, 1994, 1999 y 2004 dando cuenta del contexto en que se realizaron esas elecciones y de los cambios partidarios internos. Sin embargo, y a diferencia del caso argentino, nos detenemos también brevemente en los posicionamientos partidarios explicitados al momento en que el gobierno uruguayo comunicó el inicio de las negociaciones que derivarían en la firma del Tratado de Asunción. En este sentido, el impacto de la noticia sobre el sistema político uruguayo amerita un apartado especial, ya que es en este momento cuando se fijaron los elementos principales que definieron los posicionamientos partidarios sobre el MERCOSUR durante gran parte de la década de los 90. Por último cerramos el capítulo con una serie de conclusiones generales.

#### **2.-Élites políticas e integración regional**

Como ya mencionamos en el capítulo anterior, se han localizado dos trabajos que identifican el posicionamiento de las élites políticas uruguayas en relación con la integración regional. El primero, concluido a finales de 1992, es el estudio más amplio realizado hasta el momento. Nos referimos a la investigación dirigida por Achard; Flores Silva y González (1993), centrada en el análisis de las opiniones de las élites uruguayas<sup>356</sup> y paraguayas sobre el MERCOSUR.

Esquemáticamente, los datos obtenidos<sup>357</sup> indican que el **98,9%** de los entrevistados consideraban que la integración latinoamericana era una meta positiva o muy positiva.

---

<sup>356</sup> Cabe recordar que se trató de dos estudios: Uruguay y Paraguay por un lado y Argentina y Brasil por el otro. El análisis sobre Uruguay involucró la realización de 216 entrevistas a miembros de partidos políticos (42% del total de la muestra), funcionarios (15%), empresarios (21%), sindicalistas (8%), académicos (8%) y comunicadores sociales (6%).

<sup>357</sup> Sólo se consideran aquellos resultados referidos a los miembros de partidos políticos si bien cabe aclarar que a diferencia de la investigación que involucró a Argentina y Brasil en este estudio no se distingue la organización político partidaria de pertenencia de los entrevistados.

Al igual que en el caso argentino, ese porcentaje descendió levemente al **87,9%** cuando se refería específicamente al MERCOSUR. También de manera similar, el **84,6%** manifestaba que la integración *era una meta que se debía perseguir de forma independiente a las dificultades que pudieran manifestarse*.

A la hora de plantear el futuro del proceso integracionista, las opiniones señalaban diferencias: un 11% prefería una unión económica, idéntico porcentaje de aquellos que apostaban por una zona de libre comercio, mientras que la mayor parte de las respuestas afirmativas se concentraba en una comunidad económica (45,1%) seguida por la opción de una unión aduanera (31,9%)<sup>358</sup>. En este sentido, las élites uruguayas *se inclinaban en mayor proporción que las argentinas por una integración regional más “profunda”*<sup>359</sup>. Por último, el 52,8% consideraba que el impacto económico del MERCOSUR a corto plazo sería positivo o muy positivo y manifestaba idénticas preocupaciones que en el caso de nuestro país: un 47,3% suponía que el impacto en la tasa de empleo sería negativo.

El estudio citado da cuenta de que hacia 1992 los sectores políticos vinculados a los partidos uruguayos se inclinaban abrumadoramente a favor de la integración regional. De igual manera, cabe mencionar que un 82,4% de los entrevistados consideraba que los objetivos del MERCOSUR debían ser ampliar los mercados nacionales y proteger a los sectores sensibles; un 87,9% que el principal objetivo debía ser propiciar mejoras en la competitividad de las empresas y un 85,7% que debía facilitar la realización de reformas estructurales necesarias para el país. Estos porcentajes se corresponden con la prioridad otorgada a la integración económica-comercial: un **86,9%** ubicaba a la dimensión económica entre las tres primeras prioridades del proceso mercosureño. Estas definiciones permiten afirmar que los sectores políticos *no sólo apoyaban la integración sino que también definían en términos relativamente precisos sus objetivos y metas*. A su vez, los resultados indican que *al menos en sus inicios las élites políticas del Uruguay no sólo sostenían un consenso ampliamente favorable a la integración en el marco del MERCOSUR sino que también estaban de acuerdo con su orientación*

---

<sup>358</sup> Cabe recordar que en el caso argentino las opciones se distribuían de la siguiente manera: un 13% por una unión económica; un 29% por una comunidad económica, un 26% por una unión aduanera y un 23% por una zona de libre comercio.

<sup>359</sup> En la misma línea, el 45,1% de los entrevistados optaba por la presencia de un órgano supranacional que funcionase por mayorías, aunque el 50,5% prefería mantener un sistema sólo intergubernamental. Si bien las opciones no fueron las mismas que para los casos de Argentina y Brasil (lo cual nos impide compararlas), cabe recordar que en el estudio referido a estos dos países un 37% de las élites argentinas consideraba como deseable la presencia de organismos regionales con algunos poderes supranacionales.

*básicamente económica-comercial*, aunque se mostraban divididas en relación a la presencia de instituciones con competencias supranacionales a nivel regional<sup>360</sup>.

Un segundo aporte relevante para nuestro trabajo es la serie de estudios dirigidos por Alcántara (1996b, 2001 y 2005) ya mencionados también para el caso argentino. Dadas las diferencias entre Uruguay y Argentina en la elección de sus legisladores nacionales<sup>361</sup>, los relevamientos se realizaron con un intervalo de cinco años cada uno. Cabe recordar que los cambios en el diseño metodológico de las encuestas limita la posibilidad de establecer comparaciones; aún así los datos obtenidos constituyen insumos relevantes ya que permiten observar algunas diferencias con Argentina. De igual manera es importante mencionar que los estudios no contemplan a los sectores o agrupaciones políticas internas de los diferentes partidos políticos considerados.

En este marco, el primer estudio<sup>362</sup> (Alcántara, 1996b) da cuenta de que para esa fecha una minoría importante perteneciente a uno de los principales partidos políticos uruguayos *no estaba de acuerdo* con la pertenencia de Uruguay al MERCOSUR. En efecto, el **36%** de los Representantes del Frente Amplio manifestaba esta opinión, frente al **52%** de su propio partido, el **81,8%** del Partido Colorado y el **95,5%** del Partido Nacional<sup>363</sup> que expresaron su conformidad con la adscripción uruguaya (ver cuadro N° 10.a en Anexo). Esta oposición parece circunscribirse sólo al MERCOSUR en particular -aspecto que analizaremos más detalladamente en los próximos apartados y en el capítulo IX de nuestra tesis- ya que los datos obtenidos por el estudio en otros

---

<sup>360</sup> En este sentido, Achard; Flores Silva y González (1993: 20) mencionan dos factores que deben considerarse a la hora de analizar estos resultados: por un lado, para estos autores el acercamiento entre Argentina y Brasil a mediados de los años 80 alteró estructuralmente las opciones disponibles en materia de política exterior para Uruguay: “el giro, respecto de sus geopolíticas históricas, operado por estas dos naciones [Argentina y Brasil] (...) simplemente colapsó las políticas exteriores regionales paraguayas y uruguayas”; por otro lado, y en función de las particularidades del sistema político-partidario del Uruguay, el MERCOSUR fue percibido como un factor exógeno capaz de “quebrar” los bloqueos internos que impedían la “modernización” de la economía uruguaya, un potencial “dotador de decisonalidad que el sistema político (...) por sí solo no podía proporcionar”. Frente a estos factores, el proceso de integración acumuló apoyos y posicionamientos favorables que facilitaron el ingreso del país en el esquema. Volveremos sobre este tema en el capítulo IX.

<sup>361</sup> En Uruguay con cada elección presidencial se renueva la totalidad de su respectivo Congreso Nacional. Al igual que en Argentina, éste también es un órgano bicameral. La Cámara de Senadores se compone de 30 miembros elegidos de forma proporcional en distrito único (el país). La Cámara de Representantes está compuesta actualmente por 99 Representantes (el número puede variar por ley) elegidos con arreglo a un sistema proporcional en donde se considera la totalidad de los votos obtenidos por cada lema (partido) en todo el país. A cada Departamento le corresponde como mínimo 2 Representantes. Tanto los Senadores como los Representantes duran cinco años en sus funciones.

<sup>362</sup> Realizado entre el 1° de agosto al 30 de septiembre de 1996. En este trabajo se realizaron 73 entrevistas (el 73,7% de la Cámara) sobre una encuesta diseñada para 80 muestras. El margen de error para el total del estudio es de +/- 5,03%. La base de datos de todos los estudios está disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm)

<sup>363</sup> En estos últimos dos casos, el 13,6% del Partido Colorado y el 4,5% del Partido Nacional también se manifestaban en contra.

segmentos de la encuesta dan cuenta de que el FA era un partido claramente “latinoamericanista”<sup>364</sup>.

De acuerdo a los datos del segundo estudio (Alcántara, 2001)<sup>365</sup> *esta minoría opositora se diluyó para la próxima encuesta*. En efecto, ante la misma pregunta los Representantes frenteamplistas de la Legislatura 2000-2005 aceptaron en un **90%** la pertenencia de su país al MERCOSUR, en lo que constituye uno de los cambios más significativos registrado por las investigaciones que estamos analizando. Este período constituye también el de mayor consenso interpartidario en relación al MERCOSUR: el **100%** de los legisladores del Partido Colorado y del Partido Nacional manifestaron idéntica posición (ver cuadro N° 10.a en Anexo). Lamentablemente, el último estudio considerado (Alcántara, 2006)<sup>366</sup> cambió la pregunta formulada hasta entonces<sup>367</sup>, por lo cual los datos obtenidos no pueden ser comparados; sin embargo, cabe mencionar que sólo el **2,1%** de los representantes frenteamplistas manifestó estar “poco satisfecho” con la pertenencia de Uruguay al MERCOSUR en el año 2006. La diferencia con respecto a los otros partidos es notoria cuando se considera la máxima opción contraria: el **51,1%** de los miembros del FA eligió “muy satisfecho” frente al **13,8%** de los Representantes del Partido Nacional y el **0%** de los Representantes del Partido Colorado<sup>368</sup>.

Las sucesivas respuestas otorgadas en los tres estudios indican no sólo un cambio en el posicionamiento de los legisladores del Frente Amplio, sino también variaciones significativas en las correspondientes a los demás partidos.

En el caso del Partido Colorado, y *considerando la prioridad otorgada a los países del entorno regional próximo*, el punto máximo de apoyo se observa en la encuesta del año 2001, con un 85,7% a favor (ver cuadro N° 10.b en anexo); en el próximo estudio ese porcentaje baja al 66,7% (Alcántara, 2006), es decir, casi 20 puntos porcentuales (ver

---

<sup>364</sup> Cuando se interroga acerca de las diversas áreas que deberían priorizarse a la hora de diseñar la política exterior del Uruguay, los Representantes frenteamplistas optaron abrumadoramente por los países del entorno regional próximo y por los países latinoamericanos en general, de manera más pronunciada que los porcentajes registrados por los Representantes del Partido Colorado y del Partido Nacional (ver cuadro N° 10.b en Anexo).

<sup>365</sup> Realizada entre el 01 de marzo y el 31 de julio del año 2001. En esta encuesta se entrevistaron a 68 representantes (sobre un total esperado de 74). El margen de error para el total de la muestra es de +/- 6,03%.

<sup>366</sup> Realizada entre el 16 de marzo y el 30 de abril del año 2005. Se entrevistaron a 86 Representantes (el 86,9% de la Cámara) sobre un diseño muestral en base a 85 casos. El margen de error para el conjunto de la muestra es de +/- 4,03%.

<sup>367</sup> En las encuestas de los años 1996 y 2001 el interrogante fue “¿Está usted de acuerdo con que Uruguay sea miembro del MERCOSUR?”, mientras que en el año 2006 la pregunta realizada fue “Respecto al proceso de integración: ¿Cuál es el grado de satisfacción con la pertenencia de Uruguay al MERCOSUR?”, siendo las opciones disponibles una escala de 1 (poco satisfecho) a 5 (muy satisfecho).

<sup>368</sup> En estos últimos dos casos, la opción mayoritaria fue la opción 3 en la escala de 1 a 5 que indicaba la pregunta: el 55,6% del Partido Colorado y el 27,6% del Partido Nacional se inclinó por esta posibilidad.

cuadro N° 10.b en Anexo). De igual manera, en 1996 el 40,9% de los legisladores de este partido otorgó “mucho” prioridad a los Estados Unidos; en el año 2001, el porcentaje ascendió abruptamente al 81%, para volver a descender al 55,6% en el 2006, manteniéndose en niveles altos, y en consonancia con las tradiciones partidarias mencionadas en el capítulo III de nuestra tesis. El Partido Nacional, en tanto, mantuvo una tendencia ascendente en lo referente a la preferencia por los países del entorno regional próximo: 63,6% (1996), 78,6% (2001) y 89,7% (2006), pero también cuando se mencionó a los Estados Unidos: 4,5% (1996), 42,9% (2001) y 65,5% (2006)<sup>369</sup> (ver cuadro N° 10.b en Anexo).

Como puede deducirse de los datos mencionados hasta el momento, los cambios en el posicionamiento de los distintos partidos pueden indicar tendencias distintas: en el caso del Frente Amplio, es claro que *los legisladores de este partido efectivamente experimentaron un vuelco favorable al MERCOSUR entre los años 1996 y 2001*; en el caso de los dos partidos restantes, los datos no son tan claros, pero aún así se pueden obtener ciertas líneas de análisis sugerentes que profundizamos posteriormente en nuestro trabajo. Si cruzamos el apoyo al MERCOSUR del Partido Colorado con sus preferencias en materia de política exterior, observamos que el incremento a favor (del 81,8% al 100% entre 1996 y 2001) fue paralelo a la prioridad otorgada a los países del entorno regional próximo (del 84,6% al 85,7%). Esto indicaría que en este caso no se diferencia entre MERCOSUR y “países del entorno regional próximo”. De igual manera, cuando en el año 2006 bajó la satisfacción con el proceso de integración (ningún Representante del Partido Colorado indicó estar “muy satisfecho” con la pertenencia al MERCOSUR), también disminuyó casi 20 puntos porcentuales la opción por una política exterior que otorgue prioridad a los países del entorno regional. Este dato podría indicar que *el apoyo al MERCOSUR descendió significativamente entre los miembros del Partido Colorado entre los años 2001 y 2006, sin que se identifiquen otras opciones que involucren a los países de la región fuera del MERCOSUR*. En otros términos, para el Partido Colorado, el MERCOSUR *es* la opción regional; fuera de ésta la que suscita mayores opciones favorables es la prioridad en la relación con los Estados Unidos.

En el Partido Nacional, en tanto, la tendencia es diferente: el apoyo al MERCOSUR se mantuvo en niveles muy altos entre 1996 y 2001 (95,5% en 1996 y 100% en 2001 manifestaron estar de acuerdo con la membresía uruguaya), también de manera

---

<sup>369</sup> Sólo consideramos la opción “mucho interés”.

simultánea se incrementó la opción por los países del entorno regional (en los tres años considerados los porcentajes aumentaron). Sin embargo, en el año 2006, sólo el **3,4%** de los Representantes de este partido manifestó estar “muy satisfecho” con el MERCOSUR, manteniendo un 89,7% de apoyo a una política exterior que otorgue prioridad a la región. Estos datos podrían indicar que *los Representantes del Partido Nacional se volvieron críticos del MERCOSUR pero siguieron considerando a la región como prioritaria a la hora de definir la política exterior de su país*; su caso indicaría que recorrieron *el camino inverso* al del Frente Amplio<sup>370</sup>.

En síntesis, los resultados del conjunto de los estudios considerados en este apartado dan cuenta de algunas particularidades del caso tanto como de sus puntos en común con Argentina. En primer lugar, el trabajo de Achard; Flores Silva y González (1993) indica que en sus inicios el MERCOSUR contaba con una alta aprobación (87,9%) entre las élites políticas del Uruguay, de manera similar al caso abordado en el capítulo anterior; sin embargo, la falta de identificación partidaria de los resultados impide considerar la específica posición de los miembros del Frente Amplio en estas fechas<sup>371</sup>. A partir de la segunda mitad de los años 90, y en función de los datos obtenidos por los estudios de Alcántara (1996b, 2001 y 2006) -circunscriptos sólo a los Representantes electos de tres legislaturas-, se observan cambios relevantes: la absorción de la oposición al MERCOSUR por parte del Frente Amplio y el paulatino distanciamiento con respecto al proceso tanto de los miembros del Partido Colorado como del Partido Nacional. En este marco, los datos indicarían que *el MERCOSUR parece haber perdido parte de su base de sustentación política en el nuevo siglo*<sup>372</sup>.

### **3.-El escenario político partidario previo al MERCOSUR**

El presente apartado se divide en dos partes: el primero aborda las reorganizaciones partidarias al momento de la transición democrática en Uruguay, identificando a los distintos sectores internos que formaban parte de los partidos. El objetivo es ofrecer al lector un panorama de las divisiones intrapartidarias que caracterizan a los partidos políticos del Uruguay, a la vez que señalar a los sectores mayoritarios que orientaron el accionar político de sus respectivas organizaciones. En el segundo damos cuenta de los

---

<sup>370</sup> Aún así es un dato a destacar que en todo el período la opción por los Estados Unidos también fue aumentando, incluso superando los niveles del Partido Colorado (ver cuadro N° 10.b en Anexo).

<sup>371</sup> Cabe adelantar, en este sentido, que un sector del partido se manifestó contrario al proceso ya en 1991, cuando se trató y aprobó el Tratado de Asunción en el Congreso de Uruguay (aspecto que analizaremos con más detenimiento en el capítulo IX).

<sup>372</sup> Los datos que exponemos en el capítulo IX también apuntan en esta dirección.



cambios al interior de las organizaciones en el período 1984-1989 a la vez que explicitamos los posicionamientos partidarios en relación a la integración regional al momento de las elecciones presidenciales del año 1989.

### ***3.1- Democracia y reorganización de los partidos políticos***<sup>373</sup>

El proceso de transición a la democracia en Uruguay mantuvo características diferentes al caso argentino que condicionaron de forma contundente las primeras elecciones post dictadura en el año 1984. En principio, y aunque inmersas en un fuerte proceso de deslegitimación, las Fuerzas Armadas uruguayas lograron controlar el ritmo y las condiciones de esa transición<sup>374</sup>, imponiendo la proscripción de los principales líderes políticos del Partido Colorado (Jorge Batlle), del Partido Nacional (Wilson Ferreira Aldunate) y del Frente Amplio (Líber Seregni). Éste último partido fue reconocido sólo parcialmente<sup>375</sup> y gracias a su aceptación de las referidas proscripciones en el marco del acuerdo conocido bajo el nombre de “Pacto del Club Naval”<sup>376</sup>.

Luego de las internas partidarias que se llevaron a cabo en 1982 -y que definieron el mapa partidario- se disputaron las elecciones presidenciales de 1984. En éstas, el Partido Colorado presentó dos candidaturas presidenciales, que aglutinaron a cinco fracciones partidarias. Por un lado, la fórmula Julio María Sanguinetti-Enrique Tarigo, que encolumnó al “Batllismo Unido”<sup>377</sup>, la Corriente Batllista Independiente<sup>378</sup> y la Vanguardia Batllista<sup>379</sup>; por el otro, la fórmula Jorge Pacheco Areco-Carlos Pirán, conformada básicamente por la agrupación Unión Colorada y Batllista (UCB)<sup>380</sup>. El

---

<sup>373</sup> Los datos de las elecciones que se mencionan en este apartado y en el siguiente pueden consultarse en el Anexo, Cuadro N° 8. De igual manera, un esquema básico de las distintas agrupaciones partidarias por partido y por elección se exponen en los Cuadros N° 12.a (Frente Amplio), 12.b (Partido Colorado) y 12.c (Partido Nacional), también en el Anexo.

<sup>374</sup> La transición se rigió por un cronograma político controlado por la dictadura que incluía elecciones internas de los partidos políticos en 1982 y que establecía como fecha para las elecciones nacionales el año 1984, con traspaso del mando presidencial al año siguiente.

<sup>375</sup> Se mantuvo la prohibición sobre el Partido Comunista y la Unión Popular, organizaciones miembros del FA.

<sup>376</sup> Donde se terminaron de definir las condiciones de la transición y que contó con la participación del Frente Amplio, el Partido Colorado y la Unión Cívica. El Partido Nacional repudió el acuerdo por su rechazo a aceptar la proscripción sobre su principal líder, Wilson Ferreira Aldunate.

<sup>377</sup> Conformado por la agrupación “Unidad y Reforma”, encabezada por el propio Sanguinetti, en alianza con “Libertad y Cambio”, agrupación liderada por Enrique Tarigo, dirigente que alcanzó una importante notoriedad gracias a su postura de rechazo al proyecto constitucional de la dictadura militar en 1980.

<sup>378</sup> Sector de izquierda dentro del Partido Colorado; durante la presidencia de Sanguinetti retiró su apoyo por las medidas económicas implementadas por el gobierno y se convirtió en opositor al mismo. En 1989 se fracturó y uno de sus diputados, Víctor Vaillant, formó el Movimiento de Reafirmación Batllista.

<sup>379</sup> Sector que se conformó para las elecciones bajo el liderazgo de Juan Adolfo Singer.

<sup>380</sup> Sector heredero de la histórica Lista 14 (ver capítulo III), de clara filiación ideológica conservadora y de derecha.

clivaje más claro que separó a ambas candidaturas fue la posición frente a la dictadura; en efecto Pacheco Areco había tenido una participación directa en la misma, ejerciendo diversos cargos diplomáticos y encabezando el apoyo a su proyecto constitucional. Su derrota, primero en las primarias y luego en las presidenciales, dio paso a la hegemonía de los sectores más democráticos dentro del coloradismo y en particular del sector del “Batllismo Unido”, de orientación liberal en lo económico<sup>381</sup>.

Por su parte, el Partido Nacional llegó a las elecciones de 1984 bajo el signo de la oposición frontal a los condicionamientos militares y con su principal líder partidario en prisión<sup>382</sup>. Presentó tres fórmulas que agrupaban a seis sectores. La principal, conformada por Alberto Zumarán y Gonzalo Aguirre Ramírez aglutinaba a 4 sectores pro-wilsonistas o aliados al mismo: “Adelante con Fe”, conformada a su vez por el Movimiento Por la Patria y el Movimiento Nacional de Rocha (MNR)<sup>383</sup>; el Consejo Nacional Herrerista<sup>384</sup>, liderado por Luis Alberto Lacalle; y un sector minoritario con lista propia. La segunda fórmula estaba compuesta por Dardo Ortiz y Conrado Arocena, y agrupaba a los sectores más afines a la dictadura militar, de orientación derechista y cuestionadores del liderazgo wilsonista<sup>385</sup>. Los resultados de las elecciones confirmaron la hegemonía de los sectores democráticos, dando cuenta de que los clivajes políticos dentro de este partido también se estructuraban en torno al eje democracia-dictadura. Cabe recordar, como mencionamos en el capítulo III, que el liderazgo de Ferreira Aldunate implicó un viraje reformista del Partido Nacional que lo acercó a los discursos

---

<sup>381</sup> El Batllismo Unido, como mencionamos en el capítulo III, podía considerarse hasta mediados de los años 60 el “heredero” de la Lista 15, agrupación que sostenía más fielmente los principios del batllismo histórico y de la presidencia de Luis Batlle durante el período 1947-1954. Entre esos principios se encontraba la defensa de un papel activo del Estado, el desarrollo de la industria, protección de los derechos de los trabajadores, políticas mercado-internistas; en fin, un conjunto de orientaciones que definían una identidad “batllista” de matriz estado céntrica. A partir del liderazgo de Jorge Batlle, en cambio, la agrupación viró a posiciones más liberales en lo económico, proceso que se completaría a partir de la Presidencia de Julio María Sanguinetti (Pereira, 1988). Así, en los inicios del proceso democrático el Partido Colorado había experimentado un realineamiento interno de fuerzas en beneficio de los sectores partidarios más democráticos y adscriptos al liberalismo económico.

<sup>382</sup> Wilson Ferreira Aldunate fue liberado el 30 de noviembre de 1984, pocos días después de las elecciones.

<sup>383</sup> Fundado por Javier Barrios Amorín en 1964 compartía muchos de los principios defendidos por Wilson Ferreira Aldunate, lo que posibilitó su alianza ya en las elecciones de 1971 y luego en 1984. Luego de este último proceso electoral, las discusiones en torno a la llamada “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” impulsaron su separación, ya que no se compartía la posición favorable a su aprobación por parte del Movimiento Por la Patria.

<sup>384</sup> De orientación conservadora, pero con fuertes convicciones democráticas, lo que impulsa su alianza con el wilsonismo.

<sup>385</sup> La tercera fórmula, minoritaria, agrupó también a un sector colaboracionista, que por ese entonces ocupaba la intendencia de Montevideo bajo nombramiento de la Junta Militar y estaba compuesta por Juan Carlos Paysee y Cristina Maeso.

y programas políticos hasta entonces exclusivos de la izquierda, como la reforma agraria y la nacionalización de la banca<sup>386</sup>.

Luego de las elecciones de 1984, ganadas por el Partido Colorado, la conducción wilsonista transformó al Partido Nacional en una oposición leal, aceptando la victoria de su histórico rival en función de fortalecer la naciente democracia. Pero para algunos autores el Partido resignó en ese proceso -en aras de la gobernabilidad- *principios fundantes del nacionalismo* en torno a la legitimidad, la democracia, la representación y la nación<sup>387</sup> (Costa Bonino, 1986). A corto plazo, y luego de la muerte de Ferreira Aldunate en 1988, la posición adoptada debilitó al Movimiento Por la Patria, que perdería la hegemonía interna a favor del sector de Luis Alberto Lacalle.

Por último, el FA, que sufrió la proscripción de parte de sus miembros; impedido de presentarse bajo este nombre concurrió a la elección con la sigla del PDC. A nivel presidencial, y en función también de sus propuestas políticas<sup>388</sup>, el Frente presentó una única fórmula compuesta por Juan José Crottogini-José D'Elia. A nivel de las elecciones legislativas, las cinco listas para el Senado de la Nación dan cuenta de los principales sectores frenteamplistas: Democracia Avanzada (nombre con el que se presentó el Partido Comunista Uruguayo o PCU), el PDC, el Partido Socialista (PS), el PGP y la Izquierda Democrática Independiente (IDI)<sup>389</sup>.

En suma, las primeras elecciones democráticas dieron cuenta de un proceso de intensos cambios al interior de los partidos, favorable por una parte a los sectores opositores a la dictadura militar; contradictorio en lo referente a la orientación ideológica de los

---

<sup>386</sup> De acuerdo a Costa Bonino (1986: 10) “Wilson Ferreira Aldunate proviene de la vertiente histórica del nacionalismo independiente. Sin perder el estilo del nacionalismo latinoamericano de Herrera tomó en su discurso y en su práctica política las banderas históricas del Partido Nacional y sustentó las posiciones liberales con acentos socialdemócratas reconocibles también entre sus adversarios batllistas”. Para las elecciones de 1984, mientras en el Partido Colorado se imponían los sectores más liberales, el sector mayoritario del Partido Nacional había recorrido el camino inverso: reactivación industrial mediante un reforzamiento del rol del Estado, medidas de estímulo a la demanda interna, reforma tributaria para gravar a los sectores más concentrados de la economía y reforma agraria constituyeron algunos de los ejes básicos sobre los cuales Ferreira Aldunate reorganizó la orientación del Partido.

<sup>387</sup> El ejemplo más claro, amén de la aceptación de los resultados de una contienda electoral marcada por las proscripciones, fue el apoyo a la ya mencionada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que evitaba el enjuiciamiento de las Fuerzas Armadas por la violación de los derechos humanos durante la dictadura.

<sup>388</sup> Opuestas al sistema electoral y al doble voto simultáneo.

<sup>389</sup> Aunque unificado en la fórmula, el FA se enfrentaba a diversas disidencias internas, en particular por su participación en las negociaciones con las Fuerzas Armadas y la estrategia “concertante de la fuerza política” mayoritaria que chocaba “con el planteo movilizador de las organizaciones sociales” (Mazzeo, 2007: 15). Los resultados de las elecciones dieron la victoria dentro del Frente a la lista 99 (PGP), seguida por el sector de la Democracia Avanzada. Ambos partidos sostenían la estrategia de una integración acelerada del Frente al sistema político y el primero lideraba el movimiento de renovación ideológica que propiciaría finalmente la ruptura del PGP y del PDC hacia finales de los años 80.

mismos. Así, si en el Partido Colorado consolidó su hegemonía el sector más liberal en lo económico, el Partido Nacional continuó bajo el liderazgo del wilsonismo, de carácter reformista pero a favor de sostener y profundizar el rol del Estado en la economía. En el caso del FA, en cambio, la disputa interna se jugó en torno al carácter y alcances de la oposición a los partidos “tradicionales” y al sistema económico.

En el transcurso de la primera presidencia de la transición, esos procesos se profundizarán en un caso (Partido Colorado), se revertirán en otro (Partido Nacional) y provocarán la división del tercero (Frente Amplio).

### ***3.2- Las elecciones de 1989: cambios partidarios y posiciones en torno a la integración latinoamericana.***

Al momento de las elecciones presidenciales de 1989 el proceso de integración bilateral argentino-brasileño se había ratificado mediante la firma del Tratado de Integración del año 1988. Uruguay, por su parte, se había sumado al mismo mediante la firma de la ya comentada Acta de Alvorada. La sanción del nuevo Protocolo “si bien generó debates y preocupaciones en Uruguay, no llevó a una modificación de sus relaciones con Argentina y Brasil, lo cual significó continuar con la cooperación política y una aproximación gradual” (Bizzozero, 2008: 46). En otros términos, si bien la integración era un tema del momento *no constituía una problemática especialmente relevante* en la agenda política de los partidos cuando se celebró la contienda electoral. En este sentido, todavía no se había definido un acortamiento de los plazos -como sí se haría en 1990-, ni se vislumbraba que próximamente el país debería tomar una decisión política crucial. Por el contrario, las problemáticas internas fueron nuevamente el centro de atención y, en particular, los conflictos intrapartidarios.

En el caso del Partido Colorado, el Batllismo Unido se enfrentó a la disputa entre Julio María Sanguinetti y Jorge Batlle por la sucesión presidencial, en un marco constitucional que prohibía la reelección<sup>390</sup>. En la elección nacional el partido presentó tres fórmulas: Jorge Batlle-Jorge Sanguinetti (Batllismo Unido, con el apoyo de Corriente Batllista Independiente y el Movimiento de Reafirmación Batllista); Jorge

---

<sup>390</sup> En este contexto, el primero propiciaba la candidatura de Enrique Tarigo mientras que el segundo defendía su propia postulación. Ante la posibilidad cierta de que una división beneficiara al sector de Pacheco Areco (la Unión Colorada y Batllista) se acuerda ir a elecciones internas, donde Jorge Batlle se alza con la victoria, convirtiéndose así en el candidato oficial del Batllismo Unido. La disputa, sin embargo, dejó sus secuelas internas, que al año siguiente se traducirían en la separación de Julio María Sanguinetti, que funda el Foro Batllista, mientras que Jorge Batlle se hace cargo del sector Lista 15. Por su parte, Enrique Tarigo se retiró de la política activa y su agrupación se disolvió.

Pacheco Areco-Pablo Millor (Unión Colorada y Batllista y la recién fundada Cruzada 94<sup>391</sup>) y Hugo Fernández Faingold-Alberto Praino (perteneciente al sector de Julio María Sanguinetti pero disconforme con la candidatura de Jorge Batlle).

Aún cuando pertenecía al partido del gobierno, -si bien en una instancia de conflicto solapado-, la propuesta del principal candidato del coloradismo, Jorge Batlle, no se hizo eco del cambio operado en la subregión a partir de los acuerdos argentino-brasileños. Por el contrario, si bien defendía como principio la integración latinoamericana, no mencionaba explícitamente el proceso en el cual el propio Uruguay había demandado participar. En este sentido, el eje principal de su programa político vinculado a la política exterior se centró en la deuda externa. De acuerdo a Luján (1994, 18) “Desde el punto de vista formal el Partido Colorado tiene como base de su programa de principios en materia internacional su vocación internacionalista” [y] “piensa fundamentalmente en el referente externo para la formulación de sus propuestas”. En la campaña de 1989 si bien “se coloca el tema de la inserción política y económica del país en el mundo y en la subregión en el centro de la discusión (...) el debate estuvo (...) demasiado encerrado sobre el tema del pago de la deuda externa (...) sin desbrozar con la debida atención las dificultades de la integración subregional”. Para este autor, es con posterioridad a las elecciones que el partido redimensiona su papel respecto a este tópico y define más claramente sus posiciones.

Para el análisis del PC en 1989 se cuenta con documentación partidaria que da cuenta de los lineamientos principales que estaba definiendo el coloradismo con respecto a nuestro objeto de estudio, en particular la obra de Battistoni y Barford (1989)<sup>392</sup>. A partir de las reflexiones y propuestas en torno a la política internacional de este material<sup>393</sup>, se puede inferir que para finales de la década de los 80 *el partido estaba*

---

<sup>391</sup> Sector liderado por Pablo Millor, ex integrante del Consejo de Estado de la dictadura militar.

<sup>392</sup>El documento principal se denomina “Por un Uruguay Posible”, y fue escrito por los autores mencionados, militantes del Partido Colorado cercanos a la agrupación “Libertad y Cambio” de Enrique Tarigo. Si bien el libro no pretende “exponer el cuerpo doctrinario oficial” del partido (Battistoni y Barford, 1989: 7) puede considerarse un compendio de las principales discusiones al interior del Batllismo Unido en los momentos previos a su ruptura.

<sup>393</sup> El eje de análisis parte de la concepción de Uruguay como país “pequeño”, de existencia “intersticial”, localizado en el subsistema hispano-lusitano de América. Este subsistema es considerado en sí mismo un espacio de tensión entre un área hispánica y un área portuguesa y Uruguay se ubica en una de las fronteras entre ambas. De acuerdo a los autores, hasta mediados del siglo XX, la América hispano-lusitana mantuvo una relación de dependencia con un actor extrarregional, “Europa”; a partir de esa fecha, en cambio, la relación comenzó a redefinirse “sin cortar el cordón umbilical (...) con el sistema europeo” (Battistoni y Barford, 1989: 52). La dependencia tuvo un efecto perdurable en el Uruguay, moldeando “un país culturalmente mestizo, en el que lo europeo prima sobre las diversas influencias “nacionales”. Estas características, sumados a su ubicación en una zona de frontera hacen de Uruguay un “intermediario natural” con el sistema europeo y un actor clave para “contrabalancear el rol estéril de

*inmerso en un proceso de reelaboración de sus posiciones con respecto a la inserción internacional de Uruguay y a los lazos con la subregión.* En efecto, la lectura que se hace de la ubicación geográfica del país, en clave geopolítica, da cuenta de la búsqueda de alternativas a una relación de dependencia con el actor extrarregional clave en la historia del país, identificado como “Europa” por un lado, y de no limitar el rol de Uruguay en la subregión al de “amortiguador” entre Argentina y Brasil, por el otro. En este sentido, lo que se intenta *es dotar al país de una “misión”, señalada como central en el contexto subregional: contribuir a su desarrollo a la vez que servir de vínculo con el exterior de la región en su conjunto.* Para eso es necesario “repensar” la noción de frontera, y si bien el concepto de “integración” no se explicita sí se sugiere claramente que ese es el camino.

En relación con el Partido Nacional, la muerte de Wilson Ferreira Aldunate en 1988 motorizó una reorganización interna del partido que benefició al sector más conservador, aliado hasta entonces con el wilsonismo, el Consejo Nacional Herreista, rebautizado ahora como “Herrerismo”,<sup>394</sup> y liderado por Luis Alberto Lacalle. La Ley de Caducidad fue también un parteaguas al interior del Partido Nacional, dibujando nuevas líneas de fractura, y dejando a los sectores más progresistas en minoría. Así, el Movimiento Nacional de Rocha rompió su alianza con el Movimiento Por la Patria, como ya mencionamos, por el apoyo de Ferreira Aldunate a la ley. A su vez, el primero sufrió una escisión de aquellos sectores favorables también a la aprobación de la legislación, que formaron el movimiento “Renovación y Victoria”, liderados por Gonzalo Aguirre. Este grupo se alía en estos años con Lacalle y proporciona al vicepresidente de la fórmula que resultaría ganadora de la contienda electoral<sup>395</sup>.

---

sujetos pasivos, simples amortiguadores (hasta hoy) de la rivalidad y el conflicto hispano-lusitanos” (Battistoni y Barfod, 1989: 53). Si redefinía su rol, Uruguay podía ser la llave para el desarrollo intracontinental de la América hispano-lusitana, “ámbito necesario para la interacción e intertraducción creativas de ambas culturas”. En este marco, se advertía de que en ese momento existía una “desatención culpable” sobre las “oportunidades y responsabilidades del país en la región”. En efecto, las fronteras eran todavía consideradas como “murallas” que aislaban al país; era necesario comprender, en cambio que constituyan “vías de acceso y oportunidades de acción cultural, comercial y política”, tanto con Brasil como con Argentina. Por otro lado, la denominada “frontera sur”, a saber, el Océano Atlántico, debía “remitir a los países y oportunidades de ultramar y realimenta[r] conexiones programáticas *con la Región como conjunto*” (Battistoni y Barfod, 1989: 53, las cursivas son nuestras).

<sup>394</sup> El sector se funda en 1987 en alianza con disidentes del Movimiento Por la Patria.

<sup>395</sup> La segunda fórmula presidencial presentada por el partido fue Carlos Julio Pereyra-Uruguay Tourné; el primero líder del Movimiento Nacional de Rocha y el segundo titular de una fracción minoritaria denominada Unión Blanca Popular. La tercera y última fórmula partidaria se conformó con el ahora minoritario sector del Movimiento Por la Patria: Alberto Zumarán y Guillermo García Costa.

La victoria de Lacalle-Aguirre transformó a este sector en la nueva mayoría partidaria; ideológicamente el Partido Nacional se acercaba así al Partido Colorado<sup>396</sup>.

En este sentido, el Programa único del Partido Nacional<sup>397</sup> realizaba en primer lugar un diagnóstico del estado del país y planteaba que “La República lleva ya más de tres décadas de estancamiento productivo y de empobrecimiento creciente, rezagándose sin posibilidad de competir en un mundo que crece y se transforma a un ritmo avasallante”. Esa situación era resultado de que “tenemos un Estado férreamente centralizado, burocrático, rutinario e ineficiente, que administra a un país despoblado, con la campaña vacía, porque expulsa su gente a la capital, a las fronteras y al exterior” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 8). Era necesario entonces “la transformación del país”, una reforma profunda que, partiendo del Estado, alcanzase al conjunto de la sociedad: “un ordenamiento económico en el que el Estado asumirá su rol orientador de las políticas económicas, pero evitando convertirse en una entidad asfixiante para el hombre y la sociedad” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 10). Así, y en términos de propuestas de políticas, el partido se ubicaba decididamente en el campo del neoliberalismo económico y proponía “disciplina fiscal y monetaria, una apertura comercial asociada a la libre movilidad de divisas y un sistema arancelario que no genere protecciones efectivas innecesarias” (Programa único del Partido Nacional, 1989:10).

En relación con la política internacional, el programa partía de la afirmación de que “las posibilidades del crecimiento económico sostenido están estrechamente vinculadas con una adecuada inserción del país en el contexto internacional” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 15). En este marco, el partido sostenía que “la efectiva integración económica latinoamericana constituye un objetivo primordial que se promoverá evitando repetir los esquemas clásicos de inserción tradicional del país” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 16), dando cuenta de que la dimensión económica de la integración constituía uno de los principales punto de interés para el partido. De todas maneras, advertía de que “el país extenderá sus conexiones

---

<sup>396</sup> En palabras de Comas (Diario El País, 25/11/89): “Los 2,3 millones de electores uruguayos convocados mañana a las urnas para elegir desde presidente hasta concejales y para votar una reforma constitucional se encuentran con las dos caras de la misma moneda ante los dos candidatos favoritos para la presidencia. El del Partido Nacional (Blanco), Luis Alberto Lacalle, de 48 años, y el del Partido Colorado, Jorge Batlle, de 62, presentan programas similares de derecha neoliberal”.

<sup>397</sup> Programa aprobado por la Convención Nacional del Partido Nacional en agosto de 1988 y apoyado por las tres candidaturas a la Presidencia.

comerciales con las demás naciones para fortalecer sus opciones y su independencia económica” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 16).

Por otro lado, la integración regional es vinculada también con un conjunto variado de áreas y actividades: industria<sup>398</sup>, transporte<sup>399</sup>, turismo<sup>400</sup>, exportación de productos manufacturados<sup>401</sup>, deuda externa<sup>402</sup>. Cabe mencionar por último que el Partido recuperaba sus posiciones históricas al plantear que “Los orientales *pertenecemos*, en primer lugar, *a la comunidad de los pueblos de la Cuenca del Plata*. Nos reconocemos luego como integrantes de esa gran comunidad de historia y destino que es Iberoamérica. *Somos hispánicos y latinos*” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 64, las cursivas son nuestras).

El Programa del Partido Nacional indica entonces de que al interior de la organización existían ciertos consensos básicos en torno a la necesidad de plantear reformas en la relación estado-sociedad, en un contexto nacional y regional donde paulatinamente las propuestas neoliberales se tornaban hegemónicas. La integración regional es incorporada en este marco como objetivo y como propuesta de política vinculada a distintas áreas. Así, la integración económica es deseable “en tanto no se repitan los esquemas del pasado”, lo que da cuenta de *la búsqueda de nuevas alternativas de integración*<sup>403</sup>. Por otro lado, la integración *no debe limitar las opciones de relacionamiento comercial del país con el mundo*. De igual manera, la integración se

---

<sup>398</sup> Se mencionan las “Posibilidades de desarrollo del sector a través del aprovechamiento de sus posibilidades de integración regional y subregional” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 23).

<sup>399</sup> “Se articulara un sistema que utilice todos los medios de transporte (carretero, ferroviario, fluvial-marítimo y aéreo) en forma coordinada, armónica y en correspondencia con sistemas regionales” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 29).

<sup>400</sup> “Se procurará elaborar con los países limítrofes una política común en la materia” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 27).

<sup>401</sup> “La profundización del esquema de integración regional y subregional abrirá nuevas perspectivas para el desarrollo exportador de actividades intensivas en modernas tecnologías que admiten, sin mengua de su competitividad, el empleo de recursos humanos altamente calificados y mejor retribuidos” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 23).

<sup>402</sup> En este sentido, esta última temática da cuenta de que el Partido no dejaba de lado las posibilidades de actuación conjunta de la región en el ámbito internacional, aunque no lo mencionase explícitamente: “se explotarán todas las alternativas posibles (...) la negociación coordinada de los países es una necesidad imperiosa. Los deudores deben actuar como los acreedores, es decir, conjuntamente” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 16), y también, desde una perspectiva más general: “el Uruguay debe ejercer influencia a través de una política exterior activa y coordinando su acción con la de otros países en torno a ejes rectores claros y definidos” (Programa único del Partido Nacional, 1989: 64).

<sup>403</sup> Al respecto Bizzozero (2008: 323) plantea que el programa del Partido Nacional planteó novedades en tres aspectos: “en la visión conjunta de la región desde la instancia geográfica, institucional y económica de la Cuenca del Plata; en lo que concierne a una reflexión sobre la proyección internacional del país a las nuevas realidades (...) y finalmente a la inclusión de los distintos sectores de la Nación para que sean actores de intercambio con otras regiones”. Cabe mencionar sin embargo que estos dos últimos puntos, aunque desde otra ideología política, también están presentes en el Frente Amplio. De igual manera, el primer aspecto fue objeto de reflexión también por el Partido Colorado.



asocia a *diversas formas de cooperación y coordinación de políticas*, como un instrumento capaz de contribuir al desarrollo, *definido en términos nacionales* e involucrando a diversos actores. Por último, la apelación a *la pertenencia* del Uruguay a un área geográfica y cultural específica señala que el partido percibe al país como miembro de una comunidad mayor, en distintos niveles: la Cuenca del Plata en primer lugar; Iberoamérica a continuación.

El Frente Amplio, en tanto, arribó a la elección presidencial de 1989 dividido. En efecto, por discrepancias en torno a su renovación programática (Yaffé, 2005) tanto el PGP como el PDC se retiraron en ese mismo año<sup>404</sup>, conformando un nuevo partido, denominado “Nuevo Espacio”.

Bajo este panorama, el Frente elaboró su Programa<sup>405</sup> incorporando algunas de las propuestas del PGP y PDC previas a su separación pero manteniendo los núcleos básicos del ideario frenteamplista, entre otros que el FA “era un instrumento imprescindible para la revolución uruguaya en el camino hacia el socialismo” (Yaffé, 2005: 166). En este sentido, el diagnóstico del Frente no difería demasiado del realizado por el Partido Nacional “Uruguay está empantanado (...) económicamente estancado desde hace treinta años” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 1), pero consideraba que esta situación era resultado del “actual orden económico internacional [y de] los gobiernos colorados y blancos [que] no han hecho sino profundizar su dependencia y subdesarrollo, aumentando las restricciones que condicionan su soberanía política, económica y cultural” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 1)<sup>406</sup>.

---

<sup>404</sup> El PGP era hasta entonces el sector mayoritario del partido -de acuerdo con los votos obtenidos en las elecciones de 1984- y junto con el PDC habían aglutinado el 49,6% de los votos totales del Frente, lo que tornaba su alejamiento como potencialmente catastrófico. De acuerdo a Yaffé (2005: 165) los “renovadores [PGP y PDC] pasaron a centrar sus demandas en dos planos distintos pero complementarios: uno ideológico, el otro electoral (...) la cuestión del leninismo y la concepción de la democracia pasaron a ser el centro de las críticas dirigidas contra el PCU y el PS”; por otro lado, el PGP pretendía que su líder, Hugo Batalla fuera el candidato presidencial. Ambos factores imposibilitaron alcanzar un acuerdo que evitara la ruptura.

<sup>405</sup> Aprobado en el 1º Congreso Extraordinario del Frente Amplio, en julio de 1989.

<sup>406</sup> Su propuesta de cambio implicaba, en el plano político la “consolidación y profundización de la democracia”, que incluía a su vez “un nuevo Estado, distinto del actual, que se caracterice por su democracia, transparencia y por estar sujeto a un efectivo contralor popular” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 2-3). En el plano económico, en tanto, se proponía “aumentar la producción y la productividad con medidas apropiadas, pero combinadas con las que se orienten a aumentar el bienestar del pueblo” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 4) mencionando, entre otras: la denuncia de la deuda externa como ilegítima y subordinación de su pago a las necesidades de desarrollo del país; la nacionalización de la banca, el fomento de las actividades económicas y en particular del desarrollo industrial, la implementación de amplias políticas sociales.

En este marco, la integración latinoamericana era considerada *un pilar clave* de sus propuestas desde una concepción que abarcaba múltiples dimensiones: “El proceso de integración regional latinoamericana no puede descansar exclusivamente en las ventajas económicas (...). Tampoco puede depender exclusivamente de una voluntad política que no tenga en cuenta los fundamentos y repercusiones económicas (...). *Ambos factores deben conjugarse y la decidida voluntad política de integración atenderá tanto a las ventajas económicas como a las políticas*, la defensa contra el imperialismo, las culturales, las educativas, las científicas y tecnológicas, las laborales, etc.” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 3, las cursivas con nuestras). En consonancia con este planteo, el Frente considera a la integración cuando plantea sus propuestas referentes a las Fuerzas Armadas<sup>407</sup>, el desarrollo industrial<sup>408</sup>, la energía<sup>409</sup>, el transporte<sup>410</sup>, la cultura<sup>411</sup>, el medio ambiente<sup>412</sup>. En relación con la “defensa contra el imperialismo” el Frente hace especial hincapié en la necesidad de “unidad regional para tratar los problemas de la deuda externa” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 3) y establecer acuerdos de cooperación “entre los países de la región, no sólo para asegurar mercados (...) para poder, en materia de importaciones, exigir mayor calidad y menor precio (...) y para establecer mecanismos financieros que faciliten los intercambios regionales” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 3). En este sentido, y si bien no lo menciona explícitamente como en 1984, el Frente inscribe su concepción de la integración en un horizonte antisistémico, de reemplazo del sistema capitalista por un nuevo orden económico y social. Los beneficios de la integración *son aquí percibidos como colectivos*, en tanto y cuanto permitirá romper con los lazos de dependencia de los países latinoamericanos.

En resumidas cuentas, para las elecciones del año 1989 los tres principales partidos del Uruguay consideraron implícita o explícitamente a la integración regional e indicaron su

---

<sup>407</sup> “Las FF.AA. contribuirán a cimentar los vínculos regionales y latinoamericanos para alejar cada vez mas las posibilidades de un conflicto armado” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 4).

<sup>408</sup> “Las negociaciones de la integración regional principalmente con Argentina y Brasil mediante metas de industrialización en Uruguay compondrán un marco favorable para el aumento de la inversión” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 8).

<sup>409</sup> Se “impulsará el desarrollo de la complementación energética regional” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 9).

<sup>410</sup> “Se formulará un plan de transporte integrado con los planes de producción agropecuaria, industrial, de integración regional y poblacional, estableciendo criterios de coordinación de los transportes carretero, ferroviario, aéreo, fluvial y marítimo” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 9).

<sup>411</sup> Se “promoverá el intercambio cultural con el resto del mundo y en particular dentro de la región latinoamericana” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 14).

<sup>412</sup> “Las causas y consecuencias de los problemas ambientales no reconocen fronteras nacionales por lo que hay que incluirlos en la política exterior del país y en la de integración regional” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989: 16).

apoyo a la misma. De igual manera, aunque de forma menos marcada que en el caso argentino, aquí también es posible constatar que la integración tiene dos caras: una vinculada con el nivel internacional y otra con el nivel doméstico. En el caso del Partido Colorado, prima la primera de ellas: la reorientación en el modo de inserción internacional es percibida como primer paso para redefinir el modelo de desarrollo del país, desde una perspectiva centrada en los beneficios nacionales aunque con derivaciones positivas para la región. Al igual que el Partido Nacional, percibe que esos beneficios son primordialmente económicos. Éste, por su parte, si bien se autodefine como un partido integracionista apelando a la herencia histórica y cultural común, elabora una propuesta pragmática y nacionalista. Reflejando el clima de ideas imperantes, se orienta hacia el liberalismo económico, acentuando el interés en desmedro de la identidad regional. El FA, por último, es el único de los tres casos que espera de la integración latinoamericana beneficios colectivos (entre países) y en diferentes planos (sociales, económicos, políticos) aunque supeditado a que esa integración facilite el cambio sistémico. En este sentido, su percepción de la integración es sólo uno de los componentes de su identidad política diferenciada, definida en función de las ideas políticas que sostiene.

#### **4.-El escenario político-partidario posterior al MERCOSUR**

De acuerdo a Bizzozero (2008) el recambio dirigencial de Argentina y Brasil aceleró el ritmo de vinculación de Uruguay al proceso de integración argentino-brasileño. En efecto, la firma del Acta de Buenos Aires en 1990 acortó el plazo para establecer un mercado común entre ambos países a cinco años, lo que impactó decisivamente en el gobierno uruguayo. Como detallamos en el capítulo II, la aceleración de los mecanismos integracionistas en marcha desembocó en el corto plazo en la apertura de negociaciones a “tres bandas” (Argentina-Brasil-Uruguay), en la invitación a Paraguay a sumarse luego de consumarse el golpe contra Stroessner y en la firma del TA<sup>413</sup>.

---

<sup>413</sup> Como mencionamos en los capítulos II y III es fundamental considerar en este punto la conjunción de una serie de procesos a escala internacional, regional y nacional, que “provocaron una convergencia de temas de la agenda continental y una modificación del modelo de desarrollo, lo cual llevó a una liberalización de las economías y a una mayor interacción de los Estados de la región con el exterior. En el continente americano estas tendencias se precipitaron con la nueva agenda que planteó Estados Unidos a los países de América Latina a través del Consenso de Washington y la Iniciativa para las Américas” (Bizzozero, 2008: 46-47).

#### ***4.1: La etapa previa al Tratado de Asunción y la recepción del MERCOSUR por parte de los partidos políticos***

De acuerdo a Schonebohn (1994), una vez que el gobierno uruguayo comunicó la intención de firmar un acuerdo integracionista y explicó los contenidos del mismo se perfilaron tres posiciones que atravesaron transversalmente a las organizaciones político-partidarias: apoyo decisivo, apoyo crítico y rechazo absoluto.

La primera posición se ubicó principalmente en el partido de gobierno, esto es, en el Partido Nacional<sup>414</sup>. Como participante directo de las negociaciones, la primera tarea del partido fue crear la base social para la firma del Tratado, involucrando en primer lugar al resto del sistema político y a los actores sociales directamente interpelados por la integración. Así, el Diputado Luis Alberto Heber planteaba “El gobierno va a establecer una serie de Comisiones, a lo largo y a lo ancho del país para hacer de esto una gran difusión. Todos los ciudadanos deben conocer en qué consiste el tratado, que es realmente revolucionario para el Uruguay (...) el Herrerismo está convencido de que los agentes políticos debemos hacer una gran movilización”<sup>415</sup> (Diario La República, 20/03/1991, en Schonebohn, 1994: 26). La segunda tarea consistió en explicar las razones que justificaban la inclusión de Uruguay en el MERCOSUR. En este sentido, dos fueron los argumentos principales: por un lado, *el incremento de la competitividad, en el marco del proceso de reformas “modernizadoras” puestas en marcha por la administración Lacalle*; por otro, *la inevitabilidad del proceso*, para evitar la

---

<sup>414</sup> Cabe recordar en este punto lo planteado en el capítulo III respecto a las consecuencias del sistema electoral uruguayo ya que el gobierno de Lacalle no había obtenido mayorías legislativas. Frente a esta situación, el líder nacionalista logró conformar un acuerdo interpartidario con el Partido Colorado, que fue denominado de “Coincidencia Nacional” y que le garantizó un mínimo de gobernabilidad, aunque de forma inestable. La “Coincidencia Nacional” se acordó entre los distintos sectores del partido gobernante y los sectores mayoritarios del Partido Colorado, posibilitando la incorporación de cuatro ministros colorados (pertenecientes al Foro Batllista, Unión Colorada y Batllista y Lista 15) sobre un total de doce cargos ministeriales. Los ocho ministerios restantes se dividieron entre las agrupaciones del Partido Nacional: cinco para el Herrerismo y tres para el Movimiento Por la Patria, MNR y Renovación y Victoria. Por su parte, Cruzada 94 (Partido Colorado) rechazó participar del gobierno. A partir del año 1992 el Foro Batllista y la Lista 15 abandonaron el acuerdo mientras que el MNR dejó el gabinete pero continuó sustentando políticamente al gobierno.

<sup>415</sup> Es importante mencionar que la decisión de firmar el TA fue precedida de una reunión entre los principales líderes políticos del país convocada por el Presidente Lacalle. A la reunión, realizada en agosto de 1990, asistieron Gonzalo Aguirre (vicepresidente), Jorge Pacheco Areco (Unión Colorada y Batllista, Partido Colorado), Julio María Sanguinetti (Foro Batllista, Partido Colorado), Jorge Batlle (Lista 15, Partido Colorado), Carlos Julio Pereyra (Movimiento Nacional de Rocha, Partido Nacional), Pablo Millor (Cruzada 94, Partido Colorado), Hugo Batalla (Nuevo Espacio) y Liber Seregni (Frente Amplio). Luego de la reunión se decidió constituir un Grupo Asesor Político formado por representantes de todos los sectores que acompañó al gobierno durante el proceso negociador. Todos los líderes manifestaron en esta oportunidad su apoyo al ingreso de Uruguay al MERCOSUR.

marginación del país del contexto subregional y atemperar el impacto económico de un acuerdo preferencial que lo excluyese<sup>416</sup>.

En relación con el Partido Colorado, dos de los sectores que formaban parte del gobierno, el Foro Batllista y la Lista 15, manifestaron también su apoyo al ingreso de Uruguay mientras que otros dos sectores, uno de los cuales también participaba del gabinete de Lacalle, expresan algunas reservas; éstos fueron la Unión Colorada y Batllista y Cruzada 94. Un argumento común a ambas agrupaciones fue que el ingreso uruguayo *no debía significar el abandono de otras opciones comerciales a nivel mundial* mientras que Cruzada 94 añadió que *era necesario además una activa participación del Estado en el proceso de adaptación y reconversión de los sectores productivos al mercado ampliado*. Los sectores que sostuvieron un apoyo decisivo, en cambio, destacaron la inevitabilidad de la participación del Uruguay, compartiendo los argumentos con el Partido Nacional. Aún así, *mientras la Lista 15 adhirió sin reservas a la tesis de la modernización*, agregando la necesidad de una rápida apertura, el Foro Batllista sostuvo la precaución de que *el proceso fuese gradual*, marcando distancia con las propuestas neoliberales a ultranza<sup>417</sup>.

Al interior del FA, en tanto, se manifestaron tanto posturas de apoyo crítico como de rechazo absoluto al proyecto del MERCOSUR. La primera posición fue sostenida por los Partidos Comunista, Socialista y la Vertiente Artiguista (VA) mientras que la segunda fue defendida principalmente por el Movimiento de Participación Popular (Schonebohn, 1994).

El apoyo crítico se basó en argumentos que destacaban coincidencias globales vinculadas a la integración regional junto con el desarrollo de críticas puntuales. Las primeras involucraban la aceptación de la tendencia hacia la conformación de bloques regionales en el mundo; la posibilidad de que el MERCOSUR oriente al Uruguay en el sentido de una mayor integración latinoamericana; la imposibilidad de que el país quedase al margen de los acuerdos argentino-brasileños; la aceptación de las

---

<sup>416</sup> Al respecto, el Senador Sergio Abreu planteaba: “Uruguay no tiene otra opción que la que el Poder Ejecutivo ha elegido ya que estamos ante un proceso iniciado, y cuyas características principales lo definen como pragmático e innovador (...) este Mercado Común entre Argentina y Brasil significaría extender la partida de defunción para nuestras posibilidades y márgenes de preferencias consagrados en los acuerdos bilaterales” (en Sanguinetti, Abreu y Couriel, 1991: 34-35).

<sup>417</sup> En este sentido, Julio María Sanguinetti expresaba “Una violenta inserción en el mundo producirá internamente un sacudón violentísimo a nuestra producción agraria e industrial, con una importante secuela de desocupación (...) el arancel externo que separe al MERCOSUR del mundo será relativamente bajo y en consecuencia no nos estaremos alejando de los grandes mercados, sino apenas manteniendo la protección imprescindible (...) en un mundo regionalizado y que dista mucho de esa proclamada liberalidad” (en Sanguinetti, Abreu y Couriel, 1991: 10-11).

dificultades que enfrentaba la economía uruguaya y la necesidad de que el propio Frente asuma una participación activa con el objetivo de modificar los contenidos del proyecto integracionista<sup>418</sup>. Es en relación con este último punto que se desarrollaron las críticas: en primer lugar, la necesidad de que la integración sea funcional a los objetivos nacionales uruguayos, lo que implicaba la defensa de los sectores productivos perjudicados con la apertura comercial; en segundo lugar, los plazos previstos, percibidos como insuficientes; en tercer lugar, la percepción de que el MERCOSUR, sin identificarse plenamente con la propuesta de la denominada “Iniciativa de las Américas” se articulaba bajo los lineamientos del neoliberalismo<sup>419</sup>.

Esta caracterización es la que sirvió de sustento a las posiciones de rechazo absoluto: “esta integración es esencialmente perversa, provocará perjuicios muy graves a sectores sociales mayoritarios del país y pondrá en riesgo cierto de desintegración a nuestra nación (...) creemos que este proyecto de integración regional no sólo es repudiable por su carácter y contenidos sino que sus contradicciones lo hacen difícilmente viable en su actual formulación”<sup>420</sup>. Frente al MERCOSUR era necesario levantar las banderas de la “verdadera” integración latinoamericana, plasmadas fundamentalmente en los programas partidarios.

Luego de la firma del Tratado, el siguiente momento donde se generó una intensa discusión es cuando fue enviado por el PEN al Congreso Nacional para su aprobación,

---

<sup>418</sup> Una parte considerable de estos argumentos se pueden identificar en las palabras de un miembro de la Vertiente Artiguista, Alberto Couriel: “En lo económico el mundo camina hacia la formación de grandes bloques (...) La creación del MERCOSUR se inscribe en este contexto internacional, y deberá coadyuvar a construir un mayor poder de negociación con los países desarrollados” (en Sanguinetti, Abreu y Couriel, 1991: 56); “No entrar al MERCOSUR le podía significar a Uruguay una limitación importante a sus actuales 500 millones de dólares de exportación a dichos países” (en Sanguinetti, Abreu y Couriel, 1991: 56: 79); “Una integración pasiva basada en la ideología dominante de la actual conducción económica del gobierno (...) puede agudizar la actual problemática económica y social del país (...) pero puede haber una integración activa que aproveche las potencialidades del MERCOSUR, que avance hacia la anhelada transformación productiva del país (...) con un modelo económico que permita el dinamismo y la equidad, que asegure la libertad y la justicia, que definitivamente pueda consolidar el proceso democrático” (en Sanguinetti, Abreu y Couriel, 1991: 82).

<sup>419</sup> En la Resolución emitida por el Frente Amplio en ocasión de los debates en torno al Tratado de Asunción se expresa: “Desde los albores de su historia el Uruguay reclama una experiencia de integración (...) dicho proceso debería tener una naturaleza integral, involucrando simultáneamente los ámbitos productivo, comercial y financiero (...) Hoy debemos asumir una postura definida ante el Tratado de Asunción y, en este sentido, el primer elemento a tener en cuenta es que dicho Tratado constituye apenas una propuesta de integración comercial a practicar -además- en base a un solo instrumento, que es la rebaja arancelaria (...) Sin embargo, no es en el Tratado -cuya concepción amplia y flexible permitiría en el futuro mejorarlo y, sobre todo, ampliarlo- donde radican nuestras principales preocupaciones. Es, en cambio, la actitud de nuestro gobierno el fundamento central de nuestra visión crítica sobre este proceso. El efecto, el gobierno del doctor Lacalle no ha modificado en un ápice su concepción neoliberal” (Resolución Frente Amplio, 1991: 1-2).

<sup>420</sup> Palabras de Julián González, dirigente del Movimiento 26 de Marzo, integrante del MPP (Diario La República, 22/03/1991 en Schonebohn, 1994: 36).

aspectos que discutiremos en detalle en el capítulo IX de nuestra tesis. A posteriori, el MERCOSUR fue incorporado como un proceso sobre el cual era necesario seguir reflexionando, en particular cuando, algunos años más tarde, se acercó el fin del “período de transición” y se iniciaron las negociaciones para dar paso a un mercado común. Las elecciones presidenciales del año 1994 coincidieron con ese momento.

#### ***4.2: La elección presidencial del año 1994: el MERCOSUR como destino***

Para las segundas elecciones presidenciales consideradas en nuestro trabajo los partidos políticos uruguayos habían experimentado nuevas reconfiguraciones internas.

Así, dentro del Partido Colorado, el Foro Batllista liderado por Julio María Sanguinetti se consolidó como sector mayoritario. En alianza con un antiguo integrante del Frente Amplio, el PGP, conformó la fórmula electoral finalmente triunfante: Julio María Sanguinetti-Hugo Batalla. La alianza consiguió el apoyo de varias agrupaciones coloradas: Cruzada 94, aliada en la anterior elección al sector de la UCB<sup>421</sup>, el Movimiento de Reafirmación Batllista y otros sectores minoritarios. Por su parte, la Lista 15 presentó la fórmula Jorge Batlle-Federico Bouzá, mientras que la UCB volvió a presentar a Jorge Pacheco Areco como candidato<sup>422</sup>.

El Partido Nacional, en tanto, experimentó una nueva reorganización. Por un lado, el sector interno más contestarlo de la orientación económica del gobierno de Lacalle, el Movimiento Nacional de Rocha, presentó su propia fórmula, ahora bajo el nombre de “Corriente Wilsonista”, encabezada por Carlos Julio Pereyra y Wilson Elso Goñi. Por otro, el Herrerismo se desgajó en dos subsectores: en primer lugar, el que luego de las elecciones sería la nueva fracción mayoritaria, conformada por las agrupaciones “Confluencia Herrero-Wilsonista” (liderada por Alberto Volonté) y “Propuesta Nacional”, dirigida por Álvaro Ramos. Ambas dieron forma al sublema “Manos a la Obra”, cuya fórmula presidencial estaba integrada precisamente por los mencionados líderes políticos. Tanto “Confluencia Herrero-Wilsonista” como “Propuesta Nacional” contaban entre sus filas a integrantes del ya desaparecido Movimiento Por la Patria<sup>423</sup>.

---

<sup>421</sup> La ruptura se produjo cuando la UCB decidió apoyar al gobierno nacionalista y participar de la “Coincidencia Nacional”.

<sup>422</sup> Una última fórmula minoritaria fue presentada por un candidato prácticamente desconocido, Jorge Barreiro, que sólo obtuvo 227 votos.

<sup>423</sup> El máximo dirigente de esta corriente, Alberto Zumarán, intentó conformar junto con Rodolfo Nin Novoa (Senador del partido) y otros dirigentes críticos del gobierno de Lacalle un nuevo sector denominado Polo Progresista, pero con escasos resultados; parte de la agrupación se integraría finalmente al Frente Amplio.

El sector restante del Herrismo avaló las candidaturas de Juan Andrés Ramírez-Juan Chiruchi, con el apoyo del propio Lacalle junto con otros sectores del partido.

Por último, el Frente Amplio, que también llegaba a la elección presidencial con importante novedades. En primer lugar, la elección del año 1989<sup>424</sup> había confirmado que aún luego de la separación de dos de los sectores internos hasta entonces más relevantes, el Frente seguía siendo la opción de izquierda más importante para el electorado (ver Cuadro N° 8 en Anexo)<sup>425</sup>; en segundo lugar, cambios profundos en el escenario internacional y regional siguieron alentando a los sectores moderados no rupturistas<sup>426</sup>, aunque éstos todavía no lograron el control del partido (Yaffé, 2005). Sin embargo, la dura pugna interna desarrollada entre 1991 y 1994 fue decantándose progresivamente a favor de los sectores renovadores, en particular mediante la propuesta de una política de alianzas con sectores de izquierda no frentistas<sup>427</sup>. Aunque esta posibilidad desató fuertes críticas de algunos sectores<sup>428</sup>, finalmente se concretó mediante la formalización de la alianza Frente Amplio-Encuentro Progresista (FA-EP)<sup>429</sup>, bajo la fórmula presidencial Tabaré Vázquez-Rodolfo Nin Novoa<sup>430</sup>.

En este marco, los tres partidos incorporaron al MERCOSUR en sus propuestas políticas explicitando además sus posicionamientos en relación con el futuro de la integración regional, en vistas de las próximas negociaciones sobre su estructura institucional y el arancel externo común.

Así, el Partido Nacional, de la mano de la fórmula Volonté-Ramos, convirtió al MERCOSUR en el eje central de su propuesta. Su programa de gobierno se inicia con las siguientes palabras: “El Uruguay está en el giro más grande de su historia desde la configuración y asentamiento de su vida independiente (...) *El desafío principal se*

---

<sup>424</sup> En esa elección el Frente había ganado por primera vez la intendencia de Montevideo. El candidato era Tabaré Vázquez.

<sup>425</sup> El Frente obtuvo casi el mismo porcentaje de votos que en 1984: 20,35%, mientras que los sectores disidentes sólo sumaron el 8,63%.

<sup>426</sup> En particular la caída del 'socialismo real', que afectó profundamente al Partido Comunista, el sector más votado en 1989.

<sup>427</sup> El “Proyecto Propuesta” fue una iniciativa académico-política que buscaba “generar acuerdos programáticos que permitiesen constituir una macro-coalición progresista” (Yaffé, 2005: 172) con el objetivo de que todas las fuerzas de izquierda del país presentaran una única fórmula presidencial. En principio, integró al Partido Socialista y la Vertiente Artiguista (Frente Amplio), al PGP y al PDC (Nuevo Encuentro) y al Polo Progresista del Partido Nacional.

<sup>428</sup> En particular de Asamblea Uruguay, liderada por Danilo Astori.

<sup>429</sup> El EP finalmente no incluyó al PGP que se alió con el Foro Batllista, como ya mencionamos. El Polo Progresista del Partido Nacional, en tanto, se disolvió. Sólo Rodolfo Nin Novoa, con la agrupación “Encuentro de los Blancos Progresistas” se mantuvo en alianza con el Frente Amplio. Desde 1999 el sector se denomina Alianza Progresista.

<sup>430</sup> De acuerdo a Yaffé (2005:175-176): “De esta forma el FA mantuvo el programa frentista y al mismo tiempo adhirió a la plataforma electoral del progresismo, sensiblemente más moderada”.



*llama MERCOSUR*. Y este desafío (...) nos compromete en todas las dimensiones, afecta al país en su conjunto y a cada parte” (Manos a la Obra, 1994: 7, las cursivas son nuestras). De acuerdo a este sector del PN el MERCOSUR constituía “un nuevo horizonte ordenador” del país a partir del cual se debían encarar las “tareas prioritarias” que permitirían el desarrollo del Uruguay<sup>431</sup>. El proceso de integración es así entendido no sólo como la “seguridad de un gran mercado” (Manos a la Obra, 1994: 8) sino también como base para la unificación económica y cultural de América del Sur. En este marco cobra especial relevancia el objetivo del MERCOSUR: “crecer juntos (...) el crecer juntos nos orienta necesariamente hacia una gran sociedad industrial en el Cono Sur plenamente competitiva (...) sólo con el MERCOSUR el Uruguay puede ser campo propicio a la inversión industrial en gran escala y puede participar (...) en la gestación de una gran sociedad industrial” (Manos a la Obra, 1994: 9).

En consonancia con este planteo, el MERCOSUR es considerado en casi todas las áreas de la plataforma: política exterior, población<sup>432</sup>, cultura y educación<sup>433</sup>, economía<sup>434</sup>, descentralización y ordenamiento territorial<sup>435</sup>, política energética<sup>436</sup>, bienestar social<sup>437</sup>; defensa y fuerzas armadas<sup>438</sup>, entre otras.

Ahora bien, más allá de esta posición eminentemente favorable interesa destacar el lugar que se le asigna al MERCOSUR y la presencia o no de una jerarquía de temas

---

<sup>431</sup> El programa se estructura en función de cuatro tareas que atraviesan transversalmente las distintas propuestas de política: 1-la reconversión cultural y educativa; 2-la reconversión productiva; 3-la reactualización del estado de bienestar y 4-la reforma del Estado. En orden de importancia, la reforma del Estado es entendida como la principal, y la que posibilitará encarar las tres restantes.

<sup>432</sup> Entre otras menciones: “No puede existir una verdadera política de integración regional que no incluya a las políticas poblacionales y migratorias y éstas, a su vez, no pueden dejar de formar parte de las relaciones internacionales” (Manos a la Obra, 1994: 16).

<sup>433</sup> Se plantea por ejemplo que “Debe ser potenciado el Instituto del Libro para impulsar la difusión tanto del libro uruguayo como de una adecuada información de lo que se publica en los países del MERCOSUR” (Manos a la Obra, 1994: 24).

<sup>434</sup> Es “necesario apoyar la adecuación del sector industrial y de las empresas de servicios al marco de referencia dado por los acuerdos alcanzados por el país en el MERCOSUR (...) estimular el proceso de formación de nuevas empresas y la celebración de acuerdos de colaboración entre las existentes a nivel nacional y regional” (Manos a la Obra, 1994: 40-41).

<sup>435</sup> “Lograr una mejor vertebración del país desde el punto de vista territorial y administrativo (...) ambas condiciones son básicas para minimizar los posibles efectos negativos de la profundización de la futura integración económica con Brasil, Argentina, y Paraguay (MERCOSUR)” (Manos a la Obra, 1994: 55).

<sup>436</sup> “Asegurar la disponibilidad de energía eléctrica de bajo precio en las cantidades requeridas para sustentar el crecimiento de la actividad económica, impulsando el proceso de integración de los sectores eléctricos de Uruguay y los países vecinos” (Manos a la Obra: 1994: 42).

<sup>437</sup> “Es imprescindible elaborar una normativa que, preservando los derechos constitucionales de los actores sociales, permita afrontar en paz el presente desafío de los procesos de apertura a la región y al mundo. Esto supone un previo diálogo a nivel regional para procurar un acuerdo social que posibilite un reacomodo de las empresas en el MERCOSUR” (Manos a la Obra, 1994: 62).

<sup>438</sup> “Adoptar las medidas necesarias para que, sin desmedro de su propia identidad, las FF.AA. se inserten de la manera más eficaz al nuevo ámbito que deriva de la puesta en práctica del MERCOSUR y sus seguras repercusiones en múltiples aspectos” (Manos a la Obra, 1994: 71).

vinculados con el proceso de integración. En relación con el primer punto, el MERCOSUR es percibido como el “eje vertebrador” de un “nuevo Uruguay”; el ámbito a partir de cual será posible “modernizar” al país según ciertos lineamientos vinculados con la inserción competitiva en el mercado mundial, el desarrollo industrial y científico, la eficiencia de la acción estatal y “la movilización total de nuestra gente y recursos” (Manos a la Obra, 1994: 10).

La *modernización vía MERCOSUR* involucraba necesariamente una fuerte presencia de la dimensión económica-comercial de la integración, que ocupa el principal punto de interés de la agrupación nacionalista. Así, “potenciar la capacidad productiva”; “reconversión de las empresas”; “adecuación del sector industrial”; “eficiencia de la economía”; “consolidar el proceso de liberalización comercial”, son expresiones asociadas al MERCOSUR<sup>439</sup>. Además de la dimensión económica, sin embargo, Manos a la Obra también da una importancia clave a la “dimensión socio-cultural”. En efecto, no deja de lado temáticas tales como las migraciones; la necesidad de elaborar políticas educativas y culturales a nivel regional; la difusión de información relativa al proceso de integración entre las poblaciones de los Estados miembros. La agrupación recupera así la tradición nacionalista referida a la subregión y la redefine en función del MERCOSUR: “Ahora es el Uruguay en la Comunidad del Mercosur y el Mundo” (Manos a la Obra, 1994: 23).

Por último, cabe mencionar que la agrupación introduce también explícitamente la problemática de la inserción internacional del Uruguay. En este sentido, *el MERCOSUR es el medio a partir del cual insertarse exitosamente en el mundo*: “La constitución del MERCOSUR como espacio comunitario que potencie la capacidad productiva conjunta de los países de la región es una parte fundamental de esta inserción (...) *en la medida en que contribuye y acompaña la búsqueda de una integración al mundo que asegure un dinamismo sostenido de la producción nacional*” (Manos a la Obra, 1994: 33, las cursivas son nuestras). Es interesante constatar que esta posición del MERCOSUR como *medio* de inserción puede resultar contradictoria con la posibilidad de concebirlo

---

<sup>439</sup> En este plano cabe destacar también la importancia otorgada al sector industrial: en la plataforma de “Manos a la Obra”, liberalización comercial recíproca, integración regional e industrialización son términos complementarios: uno presupone al otro. El primero posibilitará la adecuación de las estructuras productivas a niveles adecuados de competitividad, primero regional y después mundial; el segundo proporcionará un gran mercado para las exportaciones industriales y de servicios asociadas; el tercero es la base que asegurará un alto nivel de empleo, impulsará el desarrollo científico y tecnológico e incentivará las inversiones.

como un espacio comunitario. Sin embargo, en tanto el proceso de integración se basa en los lineamientos del regionalismo abierto esa contradicción no parece ser tal<sup>440</sup>.

En relación con el Partido Colorado, la propuesta del Foro Batllista, marca sus propias posiciones. Así, realiza en primer lugar un diagnóstico del contexto internacional: “En el plano de la soberanía los estados experimentan un doble proceso de erosión: desde el ángulo internacional los procesos de integración y de internalización de la economía reducen la capacidad de maniobra individual de cada uno” para señalar que “las economías cerradas que caracterizaron la posguerra han cedido paso a políticas de apertura comercial” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994: 14). Sin embargo, advierte que “la necesaria apertura no debe ser ingenua e ignorar las medidas de protección de los otros Estados, especialmente los más desarrollados” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994: 15). De este modo marca sus diferencias con los enfoques neoliberales proponiendo “restaurar el daño social producido, generando un proceso vigoroso que a la vez reforme realmente el Estado, incorpore su economía a la región y restablezca el crecimiento hacia afuera por la vía exportadora” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994: 16). En este marco, la integración regional es percibida como uno de los pilares de su propuesta de desarrollo: “La estrategia de desarrollo parte de dos orientaciones básicas: [1]-el proceso de apertura externa (...) es un valor económico fundamental que debe ser preservado; [2]-la integración regional, *como una forma de mayor apertura externa, unida a la creación de un espacio económico 'interno' más amplio*, debe continuar en los próximos 5 años” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994: 122, las cursivas son nuestras). Se puede advertir en esta cita los dos aspectos

---

<sup>440</sup> Ahora bien, si la fórmula Volonté-Ramos fue la más votada del Partido Nacional (ver Cuadro N° 8 en Anexo), las candidaturas de Ramírez-Chiruchi obtuvieron un muy cercano segundo puesto. Por cuestiones de espacio no realizaremos un análisis detallado como en el caso del sector mayoritario, pero caben mencionar algunos lineamientos de su propuesta tanto para marcar las diferencias existentes al interior del mismo partido como porque es a partir de esta línea que se definen los posicionamientos partidarios para las próximas elecciones. En este sentido, la propuesta reivindica al gobierno de Lacalle afirmando que “El Uruguay ha vivido estos años unos de los procesos de transformación más profundos de este siglo”, pero que es necesario “completar y consolidar el camino” (Podemos ir a más, 1994: 2). En este contexto el MERCOSUR es considerado tanto una transformación en marcha como un desafío, pero sin que ocupe un lugar especialmente relevante. El énfasis de la agrupación se encuentra más en las políticas nacionales y sólo en ciertas áreas específicas éstas son vinculadas con el proceso de integración, especialmente en lo referido a infraestructura y transporte. Por otro lado, el MERCOSUR es considerado dentro del ámbito específico de la política exterior como *uno* de los temas, sin jerarquía especial: “La política exterior del país (...) se ajustará a los principios que orientan los círculos concéntricos: la relación con los estados vecinos, la integración regional y la inserción en la Cuenca del Plata, y luego las relaciones hemisféricas en el ámbito americano, así como su extensión al resto del mundo” (Podemos ir a más, 1994: 43). Por último, además de la asociación entre MERCOSUR y liberalización comercial cabe mencionar que “Podemos ir a más” vincula al MERCOSUR con el sector terciario más que con el industrial: “continuará aplicándose una estrategia encaminada a preservar la posición de nuestro país como centro regional de servicios” (Podemos ir a más, 1994: 8).

considerados más relevantes por el Foro Batllista: la liberalización comercial y la ampliación del mercado<sup>441</sup>.

Con respecto al primero cabe mencionar que no es un enfoque anclado exclusivamente en el neoliberalismo; por el contrario, el Foro reivindica la intervención del Estado<sup>442</sup>. En relación con el segundo, el Foro sostiene que “las estrategias de crecimiento del país, y su inserción en esquemas de integración regional dirigidos a ampliar los mercados y las oportunidades para la producción nacional, *deben orientarse a la generación de puestos de trabajo de buena calidad, en los sectores modernos de la economía, dedicados a la producción de bienes transables*” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994: 53, las cursivas son nuestras), con lo cual señala también su diferencia con la propuesta de *Podemos ir a más*, centrada en los servicios. Por otro lado, el Foro también considera que es necesario replantear algunos aspectos del MERCOSUR, en particular aquellos referidos a los plazos pactados<sup>443</sup> y a los alcances del proceso de integración. En este sentido, si bien el Foro no deja de lado áreas tales como la cultura y la educación, limita la profundización del MERCOSUR a los aspectos económico-comerciales, dejando en claro que constituye un medio para una mejor inserción en la economía mundial: “La opción estratégica por una economía abierta impone un crecimiento que otorgue carácter esencial a las relaciones con el exterior (...) En la aplicación del Tratado del MERCOSUR y en la determinación del arancel externo común se debe reconocer que *cuanto más integrado esté el país en el mundo, menor será el efecto provocado por las inestabilidades en las economías de los socios más fuertes*. Esto se logra con aranceles bajos” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994: 104-105, las cursivas son nuestras).

---

<sup>441</sup> La vinculación que se realiza entre MERCOSUR y políticas neoliberales queda clara cuando consideramos la siguiente afirmación: “El mantenimiento y profundización del proceso de integración regional requiere que las medidas internas y las negociaciones con nuestros vecinos tiendan a: -posibilitar, por un lado el crecimiento sin incertidumbres de las actividades competitivas, protegiéndolas en el marco regional de la competencia desleal de las exportaciones subsidiadas de países extrarregionales y, por otro; -*facilitar los procesos de ajuste*, incremento de eficiencia, reconversión de los sectores más afectados” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994: 123, las cursivas son nuestras).

<sup>442</sup> “El estado no puede ser -en el Uruguay- un espectador impasible de la operación de fuerzas de mercado que no son enteramente libres: por el tamaño de nuestra economía, *por la política de nuestros vecinos y socios en el esquema de integración regional*, y por el mantenimiento de prácticas proteccionistas de parte de los países con los que comerciamos en el mundo” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994: 53, las cursivas son nuestras).

<sup>443</sup> “La nueva etapa en el proceso de integración, de transición hacia el Mercado Común, asume que en esa fecha no se formalizará ese mercado común, ni formas totalmente perfeccionadas de unión aduanera ni zona de libre comercio (...) permanecerían aranceles externos diferentes por países en algunos sectores de interés (...) Estos serían los sectores más afectados por las necesidades de reconversión, por lo que requieren de políticas [específicas] todo un proceso que requiere un mayor tiempo para su ejecución” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994: 122).

El Frente Amplio-Encuentro Progresista, por último presentó, una propuesta que, aunque moderada, mantuvo los lineamientos principales de las propuestas frenteamplistas históricas<sup>444</sup>. El eje fue la oposición frontal a las políticas neoliberales aplicadas por el gobierno nacionalista y la búsqueda de alternativas de base popular<sup>445</sup>. En este marco el MERCOSUR obtuvo el *apoyo crítico* del Frente, aún cuando fue considerado por algunos sectores como parte de esas mismas políticas<sup>446</sup>. Así, en una entrevista a uno de los dirigentes principales del MPP, Eleuterio Fernández Huidobro realizada luego de las elecciones presidenciales, éste afirmaba “esto no sólo tiene que ver con el trabajo tenaz, tozudo, destinando recursos, dirigentes, sin mayores resultados a veces, que la izquierda ha hecho en el interior, sino que tiene que ver también con los efectos de la política neoliberal y de la inserción del Uruguay en el MERCOSUR, *que es parte de la política neoliberal*, tal como la concibió este gobierno” (en Harnecker, 1995: 141, las cursivas son nuestras). De este modo, si bien el Frente proclamaba su apoyo a la integración regional, desconfiaba del proyecto mercosureño: “la política arancelaria debe reflejar la prioridad asignada a la integración regional [pero] es preciso defender con fuerza *el interés nacional* en las negociaciones vinculadas al MERCOSUR” (Plataforma Electoral y Programa de Gobierno del Frente Amplio-Encuentro Progresista, 1994: 7, las cursivas son nuestras).

En suma, en las elecciones del año 1994 los tres partidos incorporaron al MERCOSUR en sus propuestas políticas expresando diversos niveles de apoyo. Así, el sector nucleado en la agrupación “*Manos a la Obra*” fue el más decididamente pro-integracionista, consecuencia directa del rol que se le adjudicó al MERCOSUR en el proceso de modernización del Uruguay; dentro del mismo partido, el sector que respondía a Ramírez-Chiruchi, si bien también le dio su respaldo, lo inscribió dentro del marco más amplio de las políticas neoliberales en curso, circunscribiendo su

<sup>444</sup> En particular, en vez de proponer la estatización de la banca (como en 1989) indicaba la necesidad de “nacionalizarla” (propuesta realizada para las elecciones de 1971); desaparece la “reforma agraria” a favor de políticas activas por parte del estado; deja de reclamarse la moratoria de los pagos de la deuda externa y se solicita la conformación de un frente de países deudores para evitar el pago de los intereses; se propone incentivar las exportaciones vía incrementos en la competitividad, entre otros cambios menores (Plataforma Electoral y Programa de Gobierno del Frente Amplio-Encuentro Progresista, 1994).

<sup>445</sup> Así, planteaba que su programa era “radicalmente opuesto a las políticas neoliberales, socialmente ciegas, que nos han gobernado en las últimas décadas” (Lineamientos Programáticos Encuentro Progresista, 1994; en Yaffé, 2005: 51).

<sup>446</sup> En el II Congreso Extraordinario del Frente Amplio, realizado en julio de 1994, los distintos sectores del FA expresaron su posicionamiento con respecto al MERCOSUR, manteniéndose la postura de 1991 (ver Nota al Pie N° 419). Al respecto, Eleuterio Fernández Huidobro comentaba “Se realizó un congreso el 5 de julio de 1994 para discutir la cuestión programática. Hubo un gran debate sobre el tema de la deuda externa, *del MERCOSUR* y de la importancia y la jerarquía de las variables monetarias. Sobre el resto de los temas hubo bastante consenso” (en Harnecker, 1995: 139, las cursivas son nuestras).

importancia básicamente a la esfera económica. Por su parte, el Foro Batllista presentó una propuesta más compleja, donde el MERCOSUR ocupaba un lugar relevante aunque también subordinado a los procesos de liberalización comercial y reforma del Estado. Cabe mencionar de todas maneras que el Foro, además de marcar sus diferencias con las propuestas neoliberales a ultranza, también consideró otras dimensiones de la integración regional. Su posicionamiento, aún así, no deja de ser “pragmático”: el MERCOSUR era un buen proyecto en la medida en que permitiera una mejor inserción al mercado mundial. Por último, el Frente apoyó críticamente al MERCOSUR, conciliando dos posiciones antagónicas: por un lado, la de aquellos sectores que lo visualizaban como una “trampa” del neoliberalismo, una extensión a nivel regional de las políticas aplicadas nacionalmente; por otro, aquellos sectores que si bien desconfiaban del contenido del proceso, pugnaban por aceptarlo en tanto instrumento para profundizar la integración regional. En este sentido, el acento debía estar no en la discusión del MERCOSUR en sí mismo, sino en los *contenidos*, que debían ser modificados de acuerdo a las propuestas de la izquierda.

#### ***4.3: La elección presidencial del año 1999: el MERCOSUR y las propuestas de profundización y reforma***

En la segunda mitad de los años 90 el sistema electoral uruguayo experimentó una transformación de largo alcance: la derogación de la ley del doble voto simultáneo y su reemplazo por elecciones partidarias internas, junto con la instauración del ballottage para la elección presidencial<sup>447</sup>. Luego de casi ocho décadas de adaptación partidaria al sistema, el cambio no podía menos que impactar al interior de las organizaciones político-partidarias<sup>448</sup>. En lo que refiere a nuestro trabajo, la reforma se reflejó principalmente en que los partidos a partir de esta elección sólo presentaron una única candidatura presidencial, con un único programa. Sin embargo, al mantenerse el sistema de acumulación de votos para los cargos legislativos las agrupaciones partidarias

---

<sup>447</sup> La modificación fue efectuada vía reforma constitucional ratificada posteriormente mediante un plebiscito y provocó fuertes discusiones al interior de todos los partidos. Entre los cambios más relevantes cabe mencionar la separación de las elecciones nacionales de las departamentales, la instauración de elecciones internas obligatorias, abiertas y simultáneas para todos los partidos -que a partir de entonces sólo pueden presentar una única fórmula presidencial- y la modificación de la fórmula de elección del presidente de mayoría simple a mayoría absoluta. Esta exigencia implica que en el caso de que ninguna fórmula obtenga el 50+1% de los votos se realizará una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

<sup>448</sup> Un excelente análisis del impacto al interior de las organizaciones partidarias puede encontrarse en Mieres (1999).

internas siguieron contando con incentivos institucionales para mantener su individualidad.

Considerando las elecciones internas de 1999, en el caso del Partido Colorado se presentaron varias pre-candidaturas, las principales fueron: Jorge Batlle, con el apoyo de Lista 15 y la Unión Colorada y Batllista, que ganó la elección<sup>449</sup>; Luis Hierro López, uno de los candidatos del Foro Batllista, Cruzada 94 y el PGP (Lista 99); y Víctor Vaillant, del Movimiento de Reafirmación Batllista (ahora Lista 27).

En el Partido Nacional, en tanto, compitieron cinco precandidatos que mantenían entre sí diferencias irreconciliables: Luis Alberto Lacalle por el Herrerismo, Acción Comunitaria<sup>450</sup> y sectores referenciados en el Movimiento Por la Patria, que ganaron la elección<sup>451</sup>; Juan Andrés Ramírez, candidato de los sectores Desafío Nacional<sup>452</sup> y Nueva Fuerza Nacional<sup>453</sup>; Alberto Volonté, por Manos a la Obra; Álvaro Ramos, por Propuesta Nacional<sup>454</sup> y Alem García, candidato de un sector minoritario del partido denominado Todo por el Pueblo.

Por último, el FA, que concurrió con dos pre-candidaturas: Tabaré Vázquez, presidente del partido y Danilo Astori, de Asamblea Uruguay. El triunfo del primero facilitó la continuidad de la alianza con el Encuentro Progresista, por lo cual se repitió la fórmula de la elección anterior: Tabaré Vázquez-Rodolfo Nin Novoa.

La elección presidencial se llevó a cabo en noviembre, resultando ganador el Frente Amplio. Empero, como no se había obtenido la mayoría absoluta de los votos, se pasó a una segunda vuelta con el segundo partido más votado, la fórmula del Partido Colorado (ver Cuadro N° 8 en Anexo). Como temía la izquierda, en el ballottage el PN apoyó a su histórico rival, permitiendo que Jorge Batlle alcanzara la presidencia.

Más allá de los resultados de la elección, durante la campaña electoral el MERCOSUR empezaba a enfrentar su período de crisis, luego de la devaluación de la moneda

---

<sup>449</sup> Luego de las internas Jorge Batlle se alió con los sectores que apoyaban a Luis Hierro López, por lo cual la fórmula presidencial fue Batlle-Hierro López, aglutinando así a las principales agrupaciones partidarias.

<sup>450</sup> Agrupación liderada por la esposa de Lacalle conformada recientemente.

<sup>451</sup> Luis Alberto Lacalle ofreció la vicepresidencia a uno de los principales dirigentes de Nueva Fuerza Nacional, Luis Larrañaga; ante su negativa, los sectores no herreristas del partido eligieron a Sergio Abreu como candidato, por lo cual la fórmula fue Lacalle-Abreu.

<sup>452</sup> Como se recordará, Juan Andrés Ramírez fue el candidato presidencial del Herrerismo en la elección anterior. Cabe mencionar sin embargo que en 1995 se retiró del sector y formó su propia agrupación, Desafío Nacional.

<sup>453</sup> Sector creado también luego de las elecciones de 1994 por un grupo de intendentes blancos entre los que se encontraba Jorge Washington Larrañaga.

<sup>454</sup> Como ya se mencionó, el sector se separó de Manos a la Obra por el apoyo que Volonté le otorgó al gobierno de Julio María Sanguinetti.

brasileña en enero de ese año. Sin embargo, esta situación se reflejó escasamente en los posicionamientos partidarios, aunque sí se señalaron algunas dificultades que enfrentaba el proceso de integración.

En este sentido, el Partido Colorado partió de señalar que su programa buscaba pautar “las estrategias para el corto y mediano plazo ante la difícil situación que atraviesa la región” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 10)<sup>455</sup>. En el marco general de la continuidad en la implementación de políticas de corte neoliberal, donde primaron las propuestas de profundización y consolidación del modelo económico frente a cambios bruscos<sup>456</sup>, el partido “plantea un posicionamiento firme del Uruguay en relación a la integración regional y el MERCOSUR” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 10). Ese posicionamiento parte de identificar un rol preciso para Uruguay, la de “Centro Regional”: “Encarado como proyecto vital para el país, a los esfuerzos que despleguemos para conferir estabilidad, racionalidad y justicia a los procesos de negociación, *debemos agregar un objetivo y una estrategia deliberada para posicionar al Uruguay como Centro Regional para el desarrollo ventajoso de un conjunto de actividades dirigidas a este ámbito*” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 10, las cursivas son nuestras).

La meta de convertir al Uruguay en “Centro Regional” significaba para el partido la implementación de un conjunto de políticas a nivel nacional tanto como el logro de ciertos acuerdos/transformaciones a nivel del MERCOSUR. En el plano nacional, la tarea era concentrar los flujos comerciales regionales para exportación, los servicios financieros y de información, los servicios de tecnología, educación y capacitación junto con una serie de actividades de armado de piezas, en el Uruguay<sup>457</sup>. También implicaba mejorar significativamente la infraestructura de transportes en colaboración con los países vecinos sosteniendo el compromiso por parte de los actores domésticos

---

<sup>455</sup> Más adelante se menciona que “El primer tramo del próximo gobierno (...) enfrentará el desafío de responder adecuadamente a condiciones adversas en la región y en el mundo. Éstas son producto de dificultades económicas de los socios mayores del MERCOSUR; de la persistencia -aún del agravamiento- de restricciones al comercio de muchos de nuestros productos y en especial de la situación coyuntural de baja en los precios internacionales de muchos de ellos” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 29).

<sup>456</sup> Así, más allá de las específicas propuestas de políticas, se señala que “se continuará y profundizará la política de responsabilidad fiscal, previsibilidad cambiaria, prudencia en el manejo del endeudamiento externo” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 20).

<sup>457</sup> Al respecto se plantea: “Este objetivo requiere desplegar una estrategia compleja para que ciudadanos y empresas de los cuatro países sientan que es importante, conveniente y ventajoso tener actividades asentadas en el Uruguay, con una proyección regional. Y que empresas y ciudadanos de países de otras regiones y bloques económicos, nos identifiquen como el mejor y más conveniente punto de entrada al MERCOSUR” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 34).



de involucrarse con esta tarea. A nivel regional, en tanto, era prioritario “dar estabilidad a los acuerdos alcanzados, el cumplimiento por todas las partes de los compromisos asumidos, el apoyo de los mecanismos regionales para la consulta inicialmente y luego la coordinación de las políticas macroeconómicas dirigida a evitar los choques provocados por la inestabilidad económica de cualquiera de los socios” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 26). Se introduce así la necesidad de avanzar en ciertas áreas profundizando la integración “paso a paso (...), gradualmente, pero sin retrocesos” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 26). Las propuestas del Partido con respecto al MERCOSUR también alcanzaron sus relaciones externas, defendiendo “incorporar al procesos a otros países de Sudamérica a los que el socio principal, Brasil, ya les abrió su mercado”, deslizado una crítica implícita a este país. De igual manera, la propuesta plantea que es necesario impulsar “los acuerdos que posibilita el MERCOSUR con países que no lo integran, como los miembros de la Comunidad Andina, como el ya gestionado con México (integrante del NAFTA) *o con todos los integrantes de ese acuerdo*” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 26, las cursivas son nuestras). En este sentido, el partido defiende explícitamente una integración basada en el regionalismo abierto<sup>458</sup>, pero fortalecida institucionalmente<sup>459</sup>.

En suma, la propuesta del Partido Colorado se sitúa en un horizonte proyectivo basado en una planificación del rol de Uruguay en el MERCOSUR sustentado en el regionalismo abierto, la continuidad de políticas de apertura tanto a nivel regional como nacional y el perfeccionamiento de la estructura institucional regional. Si bien se recupera la instancia de crisis por la que está atravesando el MERCOSUR, ésta es percibida como coyuntural y factible de abordar mediante ajustes basados en la profundización de la integración económica-comercial. Aún así, la propuesta traduce cierta disconformidad con algunos aspectos del funcionamiento del bloque, ya sea la denominada “diplomacia presidencial”, en desmedro de la consolidación institucional; o

---

<sup>458</sup> “Reafirmamos entonces la necesidad de fortalecer una economía abierta al exterior, competitiva, integrada regionalmente, con un concepto de regionalismo abierto, para aumentar su apertura y diversificación frente al resto del mundo” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 19).

<sup>459</sup> El fortalecimiento institucional es mencionado en varias ocasiones a lo largo de la Plataforma. Una de las justificaciones más significativas, amén de hacer frente a los problemas derivados del incumplimiento de los acordado es que así se evitará que el proceso “quede liberado a la actitud de los Presidentes de cada país, que naturalmente van cambiando y están sujetos a los avatares políticos internos” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999: 26). En este marco se plantea la necesidad de crear una Secretaría o cuerpo técnico y de perfeccionar los mecanismos de solución de controversias.

la dificultad de alcanzar el estadio de zona de libre comercio por la imposición de trabas al comercio recíproco.

En el caso del FA, en tanto, se observan varias transformaciones en relación con la elección anterior. En primer lugar cabe mencionar que la literatura especializada coincide en afirmar que ésta es la elección donde se profundiza la “moderación” de la propuesta programática del Frente (Yaffé, 2005 y 2006; Daguerre, 2004; entre otros)<sup>460</sup>. Si en la elección de 1994 la alianza con el Encuentro Progresista había actuado en este sentido, ahora es la confluencia de la mayoría de los sectores internos los que le dan sustento al cambio: el PS, la Vertiente Artiguista, Asamblea Uruguay y MPP. Esta convergencia “fue un factor que facilitó en gran forma el avance de la 'actualización' en los diez años siguientes” (Yaffé, 2005).

La propuesta frenteamplista se estructuró en torno a tres grandes ejes: justicia social; la transformación de Uruguay en un país productivo y la democratización de la sociedad y del Estado (Bases Programáticas del Frente Amplio, 1999), reproduciendo la estructura del documento final aprobado en el III Congreso Extraordinario del Frente Amplio de noviembre de 1998. La posición del partido en relación al MERCOSUR es desarrollada principalmente en los últimos dos ejes.

En este marco, el Frente declara que “la integración de los pueblos latinoamericanos es un objetivo histórico fundamental. La inserción del Uruguay en el MERCOSUR ha sido apoyada por el Encuentro Progresista. No obstante reconocemos, *junto con los beneficios de un mercado común*, las dificultades derivadas de la ausencia de políticas activas, que *defiendan los intereses nacionales (...) así como del predominio regional de una integración en el contexto de políticas neoliberales*” (Bases Programáticas del Frente Amplio, 1999: 11, las cursivas son nuestras). Con esta formulación el partido da cuenta tanto de sus críticas históricas referidas al contenido mismo del proceso integracionista -vinculado con el enfoque neoliberal de la integración regional-, como del apoyo global del partido. De esta manera, se sitúa en el mismo plano que el resto de los partidos, que también señalan críticas puntuales sobre el funcionamiento del MERCOSUR. En el caso del Frente percibe que “falta una integración productiva, un marco jurídico-institucional adecuado y la coordinación de las políticas macroeconómicas, así como la revisión y ajuste de los acuerdos sobre arancel externo común y medidas de defensa de las industrias nacionales, especialmente frente a las

---

<sup>460</sup> En efecto, “en esta instancia desapareció la 'nacionalización de la banca', la última de las tres medidas fuertes del programa económico fundacional que aún se mantenía” (Yaffé, 2005: 92).

prácticas desleales en el comercio internacional” (Bases Programáticas del Frente Amplio, 1999: 11); en otras palabras, *readecuación y profundización*.

A partir de esta base, se proponen políticas activas vinculadas con un “MERCOSUR social y productivo”, como se conocerá posteriormente: complementación productiva<sup>461</sup>, participación social en el proceso de toma de decisiones a nivel regional<sup>462</sup>; reconocimiento de las asimetrías y de las diferencias en los niveles de desarrollo de cada estado miembro<sup>463</sup>, defensa de los derechos de los trabajadores a nivel regional<sup>464</sup>, profundización de la integración en otras áreas y reforma de la institucionalidad. Así, la propuesta del Frente es construir un MERCOSUR sustentando en otro *modelo de integración*: “El FA entiende que un proceso de integración regional implica coordinación económica, complementación productiva, intercambio tecnológico, cooperación y proyectos comunes en investigación científica (...) El patrón rector integrador debe estar regido por los principios de cooperación y solidaridad (...) debe tener como objetivo el desarrollo del conjunto de quienes participan del espacio integrador y no de unas partes en detrimento de otras (...) de manera que ellas tiendan a la igualdad en el largo plazo. La simple apertura de las economías con caída de aranceles no solo es insuficiente sino que opera en contradicción con los otros aspectos necesarios de una verdadera integración” (Grandes Líneas Programáticas, III Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 1998: 26).

Cabe mencionar en este marco que a diferencia del Partido Colorado el Frente no hace mención de la crisis brasilera en relación al MERCOSUR; por el contrario, direcciona sus críticas en relación a las políticas neoliberales y a la globalización<sup>465</sup>, “salvando” al

---

<sup>461</sup> “La búsqueda de acuerdos de complementación productiva con los países del Mercosur, se concibe como herramienta fundamental” (Bases Programáticas del Frente Amplio, 1999: 8-9).

<sup>462</sup> “Se profundizarán en forma gradual y sostenida las políticas de integración social de los pueblos incorporados al tratado del MERCOSUR” ó “Impulsar todos los mecanismos posibles de participación de los distintos sectores sociales y económicos de cada país que aseguren un proceso democrático de integración” (Grandes Líneas Programáticas, III Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 1998: 26).

<sup>463</sup> “El gobierno progresista buscará siempre las mejores condiciones para defender la producción nacional, lo cual puede implicar negociar caso por caso el ajuste de los aranceles intra y extra MERCOSUR” y “Reconocer la denominada condición de país y/o región de menor desarrollo relativo” (Grandes Líneas Programáticas, III Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 1998: 26).

<sup>464</sup> “Se buscará armonizar la legislación laboral de la región, tomando como referencia la que mejor contemple los derechos de los trabajadores” (Grandes Líneas Programáticas, III Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 1998: 26).

<sup>465</sup> “Se ha constituido un capital financiero volátil, alentado en sus movimientos por la ausencia de límites y controles (...) que se ha convertido en fuente de desequilibrios con graves consecuencias para nuestros pueblos. Así se han sucedido diversas crisis económicas que expanden sus efectos en cadena afectando toda la economía mundial (México, Sudeste Asiático, Japón, Rusia y más recientemente Brasil) poniendo de relieve la inestabilidad y fragilidad que son propias del modelo en curso. (...) mientras la ciencia y la tecnología ambientan la globalización, ésta se expande al amparo de una concepción, una política y un

proceso de integración de su rechazo al programa neoliberal. En efecto, *el Frente se propone cambiarlo, no deshacerlo*.

El Partido Nacional, por último, presentó una propuesta inscrita en la profundización del modelo neoliberal: “lograr el equilibrio de las cuentas públicas incluyendo los esfuerzos para la reducción efectiva del peso del Estado, con el objetivo de contribuir a que el sector privado alcance la competitividad necesaria para enfrentar los desafíos de la economía regional y mundial” (Programa Único de Gobierno del Partido Nacional, 1999: 11) donde el MERCOSUR es concebido *única y exclusivamente en el marco del regionalismo abierto*. Así, en el apartado denominado “Política de Integración” se propone como objetivo: “Mejorar la inserción externa del país bajo los principios del regionalismo abierto, que favorezcan la multiplicación de los intercambios económicos y socioculturales con exclusión *de todo carácter político no derivado de compromisos asumidos convencionalmente*” (Programa Único de Gobierno del Partido Nacional, 1999:8, las cursivas son nuestras).

En este sentido, la propuesta es por un lado similar a la del Partido Colorado -pero sin el objetivo de convertir a Uruguay en un “Centro Regional”-, a la vez que incorpora propuestas de políticas más específicas que van en dirección a la profundización de la integración<sup>466</sup>. De igual manera, el MERCOSUR es vinculado con diversas áreas de políticas, tales como política industrial, comercio exterior, transporte, educación, cultura, salud, medio ambiente. Sin embargo, y a excepción de estas propuestas puntuales, *la plataforma no avanza ni en un diagnóstico global de la situación del MERCOSUR* (como sí lo hacen el Partido Colorado y el Frente Amplio), *ni en una identificación del rol que le cabe a Uruguay en el seno del mismo* (tarea que sí cumple el Partido Colorado), *ni en la identificación de modelos alternativos de integración* (como la sustentada por el Frente Amplio). El PN expresa así una posición conservadora, que se limita a señalar un conjunto acotado de modificaciones

---

programa neoliberales impulsados desde los grandes centros hegemónicos de poder, entre los que sobresalen los EE.UU.” (Bases Programáticas del Frente Amplio, 1999: 1).

<sup>466</sup> Así, se plantea: “promover el fortalecimiento institucional del MERCOSUR, en especial en cuanto a mecanismos efectivos de solución de controversias”, “Negociar la creación de que un Tribunal Regional con competencias para decidir acerca de eventuales violaciones de los tratados de integración”; “Buscar acuerdos políticos para procurar la aprobación de una Reforma Constitucional que regule la internalización de las normas del MERCOSUR” (sin lugar a dudas la más significativa y una de las pocas que escapa a la lógica intergubernamental que estructura el resto de las propuestas); ó “Reactivar la Comisión Sectorial del MERCOSUR para proveer al sector privado de mayor información e impulsar una participación más directa de las fuerzas productivas en el proceso de integración”.

institucionales que consoliden lo logrado hasta el momento, y un conjunto de áreas susceptibles de vincular con el MERCOSUR mediante negociaciones específicas<sup>467</sup>.

La consideración de las propuestas programáticas de los tres partidos da cuenta de que para fines de los años 90 al menos *dos de ellos habían avanzado en la definición de un horizonte para el MERCOSUR*. En el caso del Partido Colorado, apostando a convertir al Uruguay en un Centro Regional de servicios, en el marco de la continuidad del modelo neoliberal y del regionalismo abierto; el Frente Amplio, en cambio, señalando las bases para la construcción de un “nuevo” MERCOSUR basado en otro modelo de integración. El tercer partido, en tanto, sostuvo una posición donde predominaba la continuidad sin perfilar ninguna opción que orientase más que en un sentido conservador la política integracionista del Uruguay. En este marco, y con las excepciones señaladas durante el desarrollo del apartado, el inicio de la crisis del MERCOSUR apenas fue considerada, lo que también indica el grado de imprevisión y sorpresa con que ésta sería gestionada durante los próximos cuatro años.

#### ***4.4: La elección presidencial del año 2004: los partidos tradicionales y la pérdida de relevancia del MERCOSUR vs. la propuesta del Frente Amplio***

La última de las elecciones consideradas en nuestro trabajo se realizó ya en el período de recuperación del MERCOSUR y bajo el signo del “nuevo” proceso de integración que se pretendía construir luego de la experiencia de crisis entre los años 1999-2002<sup>468</sup>.

Hacia el año 2004 y en lo que respecta al comercio intrarregional, si bien se insinuaba una lenta recuperación (ver Cuadro N° 4.b y 4.c en Anexo) las cifras para Uruguay eran inferiores a las exportaciones del año 1993, una década atrás; las ventas extrarregionales, en cambio, crecían de forma sostenida (ver Cuadro N° 1 en Anexo).

En este contexto, y con el recuerdo de la crisis muy próximo, se realizaron las elecciones presidenciales, donde el MERCOSUR es abiertamente cuestionado. Al igual

---

<sup>467</sup> Es interesante constatar en este sentido que la propuesta deja de lado elementos presentes en otros documentos partidarios que sirvieron de insumo para la elaboración del programa (ya sea en el sentido de una profundización de la integración al estilo de lo propuesto por el Frente Amplio o en el sentido de una mayor liberalización que incluía la adhesión al ALCA, ambos elementos presentes en las bases programáticas elaboradas por el Gabinete Asesor de Álvaro Ramos). Estas ausencias dan cuenta de que el programa es básicamente un documento de compromiso entre las distintas agrupaciones dentro del Partido.

<sup>468</sup> Cabe recordar que ese período se cierra con el estallido social y la caída del gobierno de Fernando De la Rúa (Alianza UCR-FREPASO) en Argentina, la profundización de la recesión en este país durante el año 2002 y su “contagio” a Uruguay. En efecto, de los países miembros del MERCOSUR, Uruguay fue el más afectado por la crisis argentina, con una violenta recesión y una caída del PBI de casi el 11% (ver Cuadro N° 5 en Anexo).

que en 1999, se realizaron en primer lugar elecciones internas para la selección de los candidatos, lo que dio cuenta de las nuevas correlaciones de fuerzas entre las distintas agrupaciones partidarias.

En el caso del Partido Colorado, que venía de experimentar una gestión presidencial crítica y desgastante ante la situación en el contexto subregional, se presentaron siete precandidatos<sup>469</sup>. Sin embargo, los principales sectores (Lista 15 y Foro Batllista) habían decidido presentar un candidato común, a fin de evitar el recrudecimiento de las pugnas internas de poder e intentar preservar al partido para la elección general, que se preveía negativa. La candidatura fue para Guillermo Stirling (Ministro del Interior de Jorge Batlle, pero perteneciente al Foro Batllista), quien junto con Tabaré Viera (también del Foro Batllista) conformaron la fórmula presidencial.

En el Partido Nacional, en tanto, compitieron tres precandidatos: Jorge Larrañaga, perteneciente a Alianza Nacional<sup>470</sup>; Luis Alberto Lacalle, del Herrismo y Cristina Maeso, de un sector minoritario del partido. El ganador fue Jorge Larrañaga, quien con Sergio Abreu como candidato a la vicepresidencia dieron forma a la opción nacionalista para las elecciones presidenciales.

En el caso del Frente Amplio, por último, el único precandidato fue Tabaré Vázquez, quien fue refrendado como líder del partido. Continuando con la tendencia abierta en las elecciones de 1994, el Frente siguió moderando sus propuestas programáticas y estableciendo lazos con otras fuerzas de izquierda. En esta ocasión, a la alianza FA-EP se le sumó el Nuevo Espacio, ahora bajo la denominación de Nueva Mayoría (NM)<sup>471</sup>. El Frente repitió las candidaturas de las elecciones de 1994 y 1999, Tabaré Vázquez-Rodolfo Nin Novoa, pero con mayor suerte: el 31 de octubre obtuvieron el 50,45% de los votos, conquistando la mayoría absoluta y accediendo directamente a la Presidencia del país.

En relación con las propuestas del Partido Colorado, éste inicia su programa con una serie de interrogantes<sup>472</sup> destinados tanto a desarrollar su programa “de centro” como a

---

<sup>469</sup> Guillermo Stirling (Lista 15 y Foro Batllista), Alberto Iglesias (Unión Colorada y Batllista), Ricardo Lombardo (sector escindido del Foro Batllista), Manuel Flores Silva (Corriente Batllista Independiente), Eisenhower Cardoso, Gustavo Boquete y Jorge Ruiz

<sup>470</sup> Nuevo nombre de la agrupación Nueva Fuerza Nacional. El liderazgo de Larrañaga y el perfil wilsonista que cultivó durante la presidencia de Jorge Batlle, del que fue férreo opositor, le permitieron ir aglutinando a los sectores disconformes con el Herrismo.

<sup>471</sup> En noviembre del 2005 tanto el Encuentro Progresista como el Nuevo Espacio se integraron orgánicamente al Frente Amplio.

<sup>472</sup> “¿Cómo se ubica el Uruguay en el nuevo mundo globalizado, generado por una fenomenal revolución científica y tecnológica? ¿Cuál es su futuro? ¿Qué profundidad, oportunidades o limitaciones muestra el proceso de integración en el MERCOSUR? ¿Qué caminos debemos seguir para que se preserve la

dedicar una feroz crítica a la izquierda representada por el Frente Amplio. Entre los interrogantes formulados, la salida a la crisis del año 2002 y el futuro del MERCOSUR ocuparon un lugar importante. Como veremos posteriormente también para el caso del Partido Nacional, el Partido Colorado vinculó en reiteradas oportunidades la crisis económica con el contexto subregional<sup>473</sup> pero no responsabilizó al MERCOSUR, -en sentido estricto-, de esa situación. Por el contrario, siguió reafirmando la idea de hacer del Uruguay un Centro Regional de servicios logísticos, para lo cual desarrolló toda una serie de propuestas de políticas<sup>474</sup>. Empero, sí tomó nota de la disminución relativa de la importancia del mercado regional para las exportaciones uruguayas, de lo cual extrajo ciertas conclusiones: “El Mercosur constituyó más del 70% del destino de nuestras exportaciones de bienes y servicios. Hoy participa en una cifra cercana a la mitad (...) *El Mercosur se transforma así en el punto de partida de una estrategia comercial y no en el punto de llegada*” (Bases Programáticas del Partido Colorado, 2004: 34, las cursivas son nuestras). En otras palabras, si bien el Partido confirmaba su proyecto de hacer del Uruguay un nodo central para las exportaciones y servicios regionales, también consideraba que el MERCOSUR “no debe significar claudicación alguna en la inserción y relacionamiento del país con el mundo globalizado” (Bases Programáticas del Partido Colorado, 2004: 83).

Desde esta perspectiva, el Partido propone medidas y apoya todas aquellas iniciativas tendientes a profundizar la integración económica-comercial, sin que eso implique abandonar la posibilidad de establecer acuerdos multilaterales o bilaterales tendientes a mejorar la inserción uruguaya en el mercado mundial: “corresponde una profundización de los acuerdos en el MERCOSUR en procura de una coordinación macroeconómica que brinde estabilidad al mercado regional. Asimismo, se debe trabajar en la búsqueda de *mejores oportunidades* a través de las negociaciones en el ALCA, la OMC, con la

---

histórica trama social creada por el Batllismo (...)? ¿Cómo conciliar esta sentida aspiración social con un mundo de competencia (...)? Después de la crisis del 2002 ¿cómo consolidamos la actual reactivación económica? ¿Es posible recuperar rápidamente los niveles sociales que habíamos alcanzado hasta el año 2000?” (Bases Programáticas del Partido Colorado, 2004: 1).

<sup>473</sup> “El actual período de gobierno se inició, ya, en un marco de dificultades cuyos orígenes inmediatos están en la devaluación aplicada por Brasil en 1999 y los más mediatos en la retracción de los flujos financieros a toda la región. Ese marco de dificultades, que se tradujo en recesión, se profundizó a partir del 2002, con el derrumbe de la economía argentina y su efecto arrastre sobre la economía uruguaya” (Bases programáticas del Partido Colorado, 2004: 8).

<sup>474</sup> “Uruguay, por su ubicación geográfica, disponibilidad inmobiliaria, por la riqueza de su capital humano, la certidumbre y transparencia de su entramado legal, sus niveles de seguridad y por lo acertado de las políticas públicas que al respecto se han tomado en las últimas décadas, puede y debe constituirse en un Centro Logístico regional y mundial, que aporte valor agregado al comercio internacional, generando empleo en el país” (Bases programáticas del Partido Colorado, 2004: 34).

Unión Europea y de aquellos tratados bilaterales que puedan establecerse o ya existan” (Bases programáticas del Partido Colorado, 2004: 84, las cursivas son nuestras).

En el caso del Partido Nacional el punto de partida es la crisis de los años anteriores: “nuestro país padeció una crisis sin precedentes, que sumió a los uruguayos en el descreimiento y la desesperanza”. De acuerdo a su criterio, esa crisis “no puede superarse con más de lo mismo” (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004: 1). Sin embargo, la propuesta sólo avanza tímidamente en una dirección reformista<sup>475</sup>.

En relación al MERCOSUR la lectura es similar. Si por un lado reafirma la pertenencia de Uruguay al proceso de integración y el interés en profundizarlo<sup>476</sup>, por otro lado se lo asocia en reiteradas oportunidades a las “condicionalidades” que implica para el país<sup>477</sup>; *y a la dependencia y desventajas de Uruguay en relación al resto de los socios*. En este sentido, el posicionamiento del partido es explícito: “La inserción de nuestro país en el MERCOSUR debe significar una reafirmación de nuestra vocación histórica y preferente de integración con la región *pero no en forma exclusiva o excluyente con relación al continente o al mundo*” (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004: 77, las cursivas son nuestras). De igual manera, se considera implícitamente que existen mejores opciones: “del éxito del MERCOSUR depende, en buena medida, el abordaje de la negociación con otros grandes bloques (como el NAFTA y la Unión Europea) *con mejores posibilidades*” (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004: 7, las cursivas son nuestras). En idéntico sentido puede entenderse la escasa presencia del proceso de integración regional en el conjunto de la propuesta partidaria, concentrada en medidas de política doméstica donde sólo ocasionalmente es mencionado el MERCOSUR.

---

<sup>475</sup> Así, sostiene que “el mantenimiento de adecuados equilibrios macroeconómicos constituye una condición necesaria (...) pero no es un fin en sí mismo”, a la vez que propone, en una línea continuista con las anteriores administraciones que “Un Estado costoso, pesado, ineficiente, es francamente incompatible con un crecimiento sustentable de la economía (...) su transformación en un Estado que no desaliente el esfuerzo y la creatividad individual (...) es el objetivo esencial de nuestra propuesta en la materia” (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004: 6).

<sup>476</sup> “La opción elegida a principios de los noventa de participación en el bloque del MERCOSUR, que no excluye, en modo alguno, la apertura hacia otros mercados no regionales, aparece como un camino ineludible” (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004: 6).

<sup>477</sup> “Los condicionamientos derivados de la participación en el MERCOSUR pueden ampliarse en un futuro próximo en la medida en que se avance en el perfeccionamiento de la unión aduanera” (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004: 11) ó “El margen de maniobra de la política arancelaria está limitado por los compromisos asumidos en el ámbito del MERCOSUR” (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004: 13).



Por último, el Frente Amplio, quien presentó una propuesta estructurada en cinco ejes: Uruguay social, Uruguay productivo, Uruguay inteligente, Uruguay democrático y Uruguay integrado. En éste último punto es en donde desarrolla su posicionamiento con respecto al MERCOSUR, en el marco de una propuesta que se considera como alternativa a las gestiones gubernamentales llevadas a cabo por el Partido Colorado y el Partido Nacional. Así, parte de constatar la situación de crisis que experimenta y ha experimentado el país, en tanto culminación de un modelo de desarrollo orientado a la financierización de la economía, la apertura comercial y el desmantelamiento del Estado<sup>478</sup>. Frente a este modelo se alza la propuesta frenteamplista, centrada en “transformar al Estado en una poderosa palanca del desarrollo nacional” (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2009, IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 2003: 6) e integrado a la región: “las apuestas del país deben pasar por la región y el fortalecimiento del proyecto MERCOSUR” (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2009, IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 2003: 4)<sup>479</sup>.

En este sentido, el MERCOSUR ocupa un lugar importante en la plataforma del Frente y es objeto de un extenso desarrollo. Así, se plantea en primer lugar que “La integración de los pueblos latinoamericanos es un objetivo histórico fundamental”. El MERCOSUR “ha permitido avanzar, en condiciones no exentas de contradicciones e insuficiencias, hacia ese objetivo más amplio”. Por lo tanto “El Encuentro Progresista - Frente Amplio entiende que la profundización y el fortalecimiento del Mercosur representa la estrategia más idónea para desarrollar una inserción internacional que contribuya a potenciar el desarrollo económico y las mejoras en bienestar de la población” (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010, Frente Amplio, 2004: 100).

---

<sup>478</sup> “El Uruguay vive hoy una de sus peores crisis desde su constitución como nación independiente. La misma ha sido el resultado de los sucesivos gobiernos conservadores” (...) (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2009, IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 2003: 1) y continúa más adelante “el modelo de plaza financiera (...) introdujo un fuerte componente especulativo y la prioridad de los equilibrios financieros (...) Sin condiciones y sin preparación previa, se obligó al país a competir con el exterior en franca desventaja. Con tal política se propendió al desmantelamiento del aparato productivo y las empresas estatales y se hipotecó el mercado interno” (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2009, IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 2003: 5).

<sup>479</sup> Cabe mencionar que el partido rechaza decididamente la opción por el ALCA: “el ALCA no es desde luego un proyecto de integración, ni siquiera típicamente un acuerdo de libre comercio (...) Se trata de un instrumento que dispone un espacio de libre circulación de capitales y de recursos norteamericanos, asegurando el 'trato nacional' a los mismos en cada país integrante de la zona (...) Por lo tanto, el actual proyecto ALCA no resulta favorable a nuestros objetivos de consolidación de país productivo” (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010, Frente Amplio, 2004: 102).

Ahora bien, eso no implica que el partido resigne sus propias propuestas sobre el MERCOSUR, por el contrario y reiterando argumentaciones anteriores: “La estrategia de construcción del Mercosur no puede acotarse al ámbito de la economía. La opción que asignó a la integración regional el papel exclusivo de establecer un espacio comercial común entre los socios del bloque demostró ser una opción equivocada y debe ser revisada (...) El carácter político-estratégico del Mercosur debe ponerse de relieve y debe convertirse en el eje central de nuestra estrategia de inserción internacional” (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010, Frente Amplio, 2004: 100). En este plano el Frente apuesta a la consolidación, profundización y ampliación del MERCOSUR, con una batería de medidas políticas, económicas y sociales: complementación productiva, cooperación científico-tecnológica, coordinación de políticas para asegurar una distribución equitativa de las inversiones extranjeras, coordinación de políticas macroeconómicas, desarrollo de infraestructura, incentivos a las regiones menos desarrolladas, atención a las asimetrías, incorporación de la normativa regional a los ordenamientos jurídicos internos, código aduanero, democratización del funcionamiento del bloque, constituyen sólo algunos ejemplos de la amplia variedad de propuestas desarrolladas por el partido para el proceso de integración. En este marco, el Frente presupone el acompañamiento de los socios del bloque, en particular de Argentina y Brasil, dando cuenta de la importancia otorgada a la dimensión política del proceso<sup>480</sup>.

En síntesis, la última elección considerada da cuenta de que, por un lado, tanto el Partido Colorado como el Partido Nacional, si bien apoyan al MERCOSUR, *han dejado de percibirlo como la mejor opción*; por el contrario, su posicionamiento se inclina a optimizar otras alternativas, vinculadas al mercado mundial. En esta línea, ambos partidos defienden el regionalismo abierto y el énfasis en la dimensión económica-comercial de la integración en la medida en que es el modelo que acarrea menores restricciones a las opciones de política exterior. De igual manera, cabe diferenciar entre el Partido Colorado, que sigue sosteniendo un proyecto sobre Uruguay en el espacio subregional, del Partido Nacional, que no alcanza a formular ninguna alternativa viable

---

<sup>480</sup> “Argentina (...) hizo colapsar su economía, sus redes sociales y su propia institucionalidad, pero las elecciones de mayo del 2003 han significado una opción diferente por parte del pueblo argentino en una apuesta a la esperanza y el cambio. Brasil con la presidencia de Lula marca la llegada de un gobierno de izquierda, en alianza con otros sectores políticos (...) El Presidente Lula le ha dado visibilidad a su vocación estratégica para con el MERCOSUR. Nosotros debemos actuar para la consolidación y fortalecimiento del MERCOSUR (...) conforme con nuestra vocación latinoamericanista, no solo en espacios institucionalizados (...) sino entre fuerzas políticas” (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2009, IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 2003: 4).

que no sea mantener el status quo. Por último, ambos partidos plantean críticas sobre el funcionamiento del MERCOSUR, ya sea en relación a la estructura institucional, al cumplimiento de los compromisos asumidos o a la necesidad de avanzar en áreas afines con sus propios objetivos de política.

Por otro lado, el Frente Amplio defiende una propuesta que si bien continúa con sus posiciones históricas, se redimensiona en función del cambio en el contexto regional. El nivel de detalle que alcanzan sus formulaciones y el marcado tono optimista de sus propuestas dan cuenta de que el Frente, en el marco de los recambios dirigenciales en Argentina y Brasil y del desprestigio del “modelo” neoliberal, cree factible avanzar en la reformulación del contenido del proceso de integración; el MERCOSUR se acercaría así a sus aspiraciones latinoamericanistas.

### **5.-Partidos políticos uruguayos, integración regional y MERCOSUR: algunas conclusiones**

A lo largo del capítulo expusimos el posicionamiento de los partidos políticos uruguayos en relación al MERCOSUR considerando las coyunturas electorales presidenciales de los años 1989, 1994, 1999 y 2004. Previamente, citamos los resultados de dos estudios que analizaban el apoyo de las élites políticas de Uruguay al proceso de integración, señalando tanto la conformidad que éstas expresaban -en general- hacia el inicio de la década de los 90 como los cambios y transformaciones en los posicionamiento del Partido Colorado, el Partido Nacional y el Frente Amplio en la segunda mitad de esta década. Por último, el subapartado dedicado al impacto de la firma del Tratado de Asunción al interior de los partidos nos brindó algunos elementos adicionales para comprender dos aspectos que resultan centrales para nuestro trabajo: 1- *que dentro del Frente Amplio se desarrollo una significativa oposición al MERCOSUR* (lo que implica que la “generalidad” del apoyo al proceso de integración en sus inicios debe ser relativizada) y *que ésta fue disminuyendo paulatinamente durante todo el período de nuestra investigación*, de manera que hacia el año 2004 este partido era el más “integracionista” del conjunto de los partidos políticos uruguayos considerados y; 2- *que el Partido Colorado y el Partido Nacional modificaron su “apoyo decisivo” de 1991 a un “apoyo crítico” en 1999 y 2004*, que bien puede interpretarse como “rechazo” a la luz de las manifestaciones que analizaremos en el capítulo IX.

Ahora bien, durante el capítulo también se dedicó un espacio considerable a la identificación de las agrupaciones y sectores que, en distintas coyunturas, se

constituyeron en las fuerzas políticas mayoritarias dentro cada organización partidaria. En este sentido, la dinámica política interna de los partidos políticos del Uruguay reviste una complejidad que necesariamente nos obliga a matizar las afirmaciones que realizamos acerca de los “posicionamientos partidarios”. En efecto, más que de “partidos” deberíamos hablar de “sectores partidarios”, a los fines de evitar toda confusión en el sentido de interpretar que los posicionamientos de un sector o agrupación interna específica puedan interpretarse como correspondientes al conjunto de la organización político-partidaria.

Esquematizando la exposición realizada a lo largo del capítulo referida a estos sectores internos, se advierten diferentes niveles de estabilidad dentro de cada partido político. En el caso del Partido Colorado, las agrupaciones que originariamente dieron forma al “Batllismo Unido” se mantienen a lo largo de todo el período como hegemónicas en una inestable relación de conflicto/cooperación. La separación entre ambas (cabe recordar que hablamos de la Lista 15 y del Foro Batllista) descansó en rivalidades personales pero también en diferentes percepciones sobre las políticas públicas susceptibles de implementarse. La primera fue la que adhirió de forma más clara y contundente al neoliberalismo económico mientras que la segunda, aún manteniendo la misma orientación, planteó sus reservas en relación a la profundidad y los alcances de tales políticas, revalorizando el rol del Estado.

El Partido Nacional, en cambio, se caracterizó por la alta inestabilidad de sus sectores mayoritarios, atemperada por la permanencia del “Herrerismo” -dirigido por Luis Alberto Lacalle- como fuerza política organizada al interior del partido. Así el nacionalismo pasó de la hegemonía del “wilsonismo” al “herrerismo” en apenas dos años, para transitar una etapa de fuertes pugnas intrapartidarias que aglutinaron de forma inestable y cambiante a los sectores anti-herreristas sin derrotarlo verdaderamente. En este marco, el neoliberalismo a ultranza de Lacalle inclinó al conjunto del partido hacia la derecha del espectro ideológico, con las notables excepciones del Movimiento Nacional de Rocha y los dispersos herederos del wilsonismo. Hacia el fin del período bajo análisis, el sector de Alianza Nacional, sin abandonar el liberalismo económico, parece situar al partido en una posición cercana a la del Foro Batllista.

Para finalizar, el Frente Amplio, que lejos de poder evitar los conflictos y divisiones intrapartidarios, logró transitar una etapa de paulatina moderación programática que lo situó hacia el año 2004 en la cúspide del régimen político, aglutinando a la amplia

mayoría de las fuerzas políticas contestatarias del modelo neoliberal. El proceso interno del Frente es, en este sentido, altamente inestable, ya que en cada elección van cambiando los sectores mayoritarios, aunque desde 1989 con una clara tendencia a favor de los sectores más moderados.

Esta breve reseña de la fluidez interna de los partidos políticos del Uruguay tiene por objetivo recordar el contexto político-partidario en el que se desarrollaron los posicionamientos sobre el MERCOSUR. Al factor interno cabría agregar el marco político más amplio caracterizado por la implementación de las políticas neoliberales, como ya expusimos en el capítulo II, con el agregado de que éstas fueron más moderadas y negociadas que en el caso argentino.

En este marco, los documentos y plataformas electorales analizadas nos permiten identificar algunas tendencias y establecer una serie de conclusiones para las sucesivas coyunturas electorales. Cabe recuperar también en este punto ciertos aspectos desarrollados en el “balance provisorio” del caso uruguayo expuestos en el capítulo III, en particular la asociación entre integración, tamaño relativo del país y magnitud del mercado interno.

Así, en la elección del año 1989 tanto el Partido Colorado (Batllismo Unido) como el Partido Nacional (Herrerismo) *elaboraron propuestas que planteaban la redefinición de la inserción internacional del país, en estrecha vinculación con las transformaciones del modelo de desarrollo en curso*. En esos planteamientos la integración fue percibida como un elemento relevante, aunque no ocupó un lugar central. Para el caso del Partido Colorado quizás habría que matizar esta afirmación porque el documento analizado, -en comparación con las tradiciones del coloradismo abordadas en el capítulo II-, modifica sustancialmente el lugar otorgado a la región en el horizonte partidario. De igual manera, en este caso también se puede identificar más nítidamente que los beneficios de la aproximación al contexto subregional no son considerados sólo desde una perspectiva nacional. El Partido Nacional, por su parte, si bien tiene una auto-percepción que destaca su carácter “latinoamericanista”, plantea una integración donde priman básicamente los beneficios económicos (elemento que comparte con el Partido Colorado) con un fuerte anclaje nacionalista.

En ambos casos entonces la integración puede considerarse como *un complemento de una nueva inserción internacional* y en la medida en que puede contribuir a mejorar las perspectivas económicas del país (y desde aquí pueden interpretarse también las

referencias a la “dimensión política” de la integración, asociada principalmente a “ganar” poder de negociación en el escenario internacional).

El Frente Amplio, por último, percibió a la integración *como pilar de un cambio sistémico*, un poderoso instrumento para terminar con la dependencia de la región frente a los centros de poder mundial. Ahora bien, esta integración no es concebida en los mismos términos que el Partido Nacional y el Partido Colorado; por el contrario, *en tanto lo que se pretende es una transformación en el orden del sistema, se atiende a una integración multidimensional*: política, economía, sociedad, cultura, son aspectos necesariamente considerados en su propuesta.

Para las elecciones del año 1994 el MERCOSUR ya se encontraba en marcha y a escasos meses de avanzar hacia la Unión Aduanera. En este contexto, el análisis de los documentos partidarios da cuenta del fuerte impacto que tuvo el proceso de integración sobre el escenario político partidario. La percepción de que no “había posibilidad” de quedar al margen del MERCOSUR se tradujo en una fuerte revalorización de la integración, transformada en el eje de las reflexiones sobre la inserción internacional del país, al menos en lo que se refiere a las agrupaciones mayoritarias.

Exceptuando a “Podemos ir a más” del Partido Nacional, el Foro Batllista fue el sector más “neoliberal”. Desde su perspectiva, la integración *era una plataforma de inserción en el escenario internacional*, una opción de política *destinada a mejorar la competitividad productiva uruguaya y donde los principales beneficios esperados eran de índole económico-comercial*. En la formulación de esta propuesta jugaron diversos factores, además de las posiciones ideológicas de la agrupación, en particular la *temprana percepción de que el MERCOSUR no estaba cumpliendo con las expectativas generadas*, principalmente por el incumplimiento y las medidas implementadas por los socios “grandes” en perjuicio del Uruguay. Por su parte, el tamaño relativo de la economía uruguaya junto con la constatación de *los riesgos de la integración* (en términos de empleo y sectores productivos) ameritaron *una defensa del Estado*, aún cuando se sostuviese la liberalización económica, las reformas estructurales y los políticas de ajuste como ejes básicos de su propuesta.

El Partido Nacional (“Manos a la Obra”), por su parte, coincidió con el Foro a la hora de considerar a la integración como un *medio de inserción al mercado mundial*, aunque desde un marco de análisis *que percibía al MERCOSUR como “espacio comunitario”*. Su propuesta era en este sentido más compleja: además de los beneficios económicos, no reducidos al aspecto comercial, la organización partidaria también otorgó una

importancia decisiva a los beneficios vinculados a la “dimensión socio-cultural” del MERCOSUR, desde una perspectiva que recuperó la tradición nacionalista referida a la subregión y redefiniéndola en función del MERCOSUR.

En ambos casos está claro que el MERCOSUR es parte de *un nuevo modelo de desarrollo* en proceso de construcción, aunque difieren principalmente en el impacto a nivel doméstico de este proceso: mientras que “Manos a la Obra” lo percibe como “motor” de la modernización, única posibilidad de que Uruguay “construya una sociedad industrial”, el Foro Batllista lo piensa más claramente *como un instrumento al servicio de una estrategia de internacionalización de la economía uruguaya*.

El FA, en tanto, volvió a apelar a su tradición histórica: si bien el MERCOSUR obtuvo *el apoyo crítico* del partido, siguió siendo considerado *como parte de las políticas neoliberales aplicadas a escala nacional*. En este sentido, *desconfiaba del proyecto mercosureño*. Así, bajo la defensa de una integración latinoamericana erigida sobre las bases ya mencionadas en la elección anterior, el Frente apoyó el avance vía MERCOSUR pero descalificó lo que consideraba un “excesivo énfasis en los aspectos económico-comerciales” reivindicando una “verdadera integración”. Cabe destacar que vía la impugnación parcial del proyecto MERCOSUR el Frente se destacó por la defensa de *intereses nacionales* a la espera de un proyecto verdaderamente comunitario. Para la tercera de las elecciones consideradas (1999), los posicionamientos partidarios experimentaron algunas modificaciones. La propuesta del coloradismo se situó en un horizonte proyectivo basado en una planificación del rol de Uruguay *en un MERCOSUR abierto al mundo y perfeccionado en su estructura institucional*. Se advierte aquí que el partido ha tomado nota de que los beneficios de la integración sólo son posibles de obtener con mayores compromisos a nivel regional. Su propuesta traduce de todas maneras cierta disconformidad con algunos aspectos del funcionamiento del bloque, ya sea por la ausencia de consolidación institucional; ya sea por la dificultad de alcanzar el estadio de zona de libre comercio por la imposición de trabas al comercio recíproco. Así, y de manera similar a la elección anterior, *el PC advierte que su país no es el principal beneficiario del proceso de integración*.

En la misma línea, el Partido Nacional presentó una propuesta donde el MERCOSUR era concebido *única y exclusivamente en el marco del regionalismo abierto*; el énfasis volvió a colocarse en los beneficios económico-comerciales de la integración, desmontando la complejidad del planteamiento elaborado para la elección anterior. En el apartado correspondiente calificamos a estas formulaciones como “conservadoras” en

la medida en que no se advirtió ni la crisis por la que comenzaba a transitar el proceso; ni la necesidad de establecer metas más claras sobre el rol del Uruguay en el MERCOSUR. Aparte de tímidas propuestas de reforma institucional, lo que indica la Plataforma del PN *es la continuidad del modelo neoliberal y del modelo de integración asociado*.

Por su parte, el Frente avanzó tanto en la moderación de su propuesta general como en la elaboración de *una alternativa al modelo del regionalismo abierto*: en efecto, en su discurso se advierte que los objetivos son “readecuar” y “profundizar”. A nivel partidario esto implica que si bien se sigue vinculando al MERCOSUR con el neoliberalismo, se lo puede “rescatar” de la condena que merece este tipo de política. Por otro lado, y si bien se piensa en términos de beneficios colectivos, también se destaca que el partido profundiza sus reclamos sobre aspectos *vinculados al interés nacional*.

En fin, las elecciones del año 2004 dan cuenta de una configuración partidaria particular en lo referente al MERCOSUR. Mientras que el Frente, principal crítico en los inicios de los años 90, *lo apoya claramente y cuenta con una propuesta precisa de reformulación, el resto de los Partidos ha abandonado su entusiasmo inicial*. Aquí se presentan distintos niveles de ruptura: el FA ha transitado un largo camino de moderación ideológica, lo que le permite percibir al MERCOSUR como un paso hacia su objetivo principal (la integración latinoamericana) y no como un obstáculo por su énfasis en los aspectos económico-comerciales. El Partido Colorado, en tanto, se ha inclinado por una opción que, manteniendo el nivel de compromiso con el MERCOSUR (“Centro Regional de Servicios”), prioriza el mercado mundial. La integración regional es desde esta perspectiva *un instrumento que permite afrontar algunas debilidades de la economía uruguaya, pero no un espacio comunitario*; los beneficios de la integración siguen pensándose en los mismos términos, pero reclamando una mejor institucionalidad. Por último, el Partido Nacional es el que ha efectuado el mayor “salto” hacia la oposición: *con un claro énfasis nacionalista percibe al MERCOSUR como un factor que condiciona el desempeño del Uruguay* y, en definitiva, no implica mayores beneficios. Sin pretender abandonarlo, el partido se direcciona claramente a favor del mercado mundial.



## Capítulo VI

### El MERCOSUR y los partidos políticos paraguayos

#### 1.-Introducción

En el presente capítulo damos cuenta del posicionamiento de los partidos políticos del Paraguay frente al MERCOSUR. Siguiendo la misma lógica expositiva que en los dos casos anteriores, en primer lugar abordamos los datos obtenidos por investigaciones previas referidas a las actitudes de las élites políticas del Paraguay frente a los procesos de integración. En este sentido, cabe recordar que los estudios localizados se refieren a la etapa posterior a la firma del Tratado de Asunción. A continuación nos centramos en los partidos políticos, dando cuenta de sus procesos internos de transformación y focalizando nuestra atención en las coyunturas electorales de los años 1989, 1993, 1998 y 2003. En este apartado desarrollamos las propuestas partidarias referidas al MERCOSUR y analizamos sus posicionamientos a lo largo del período. Por último, cerramos el capítulo con una serie de conclusiones generales.

#### 2.-Élites políticas e integración regional

Recuperamos aquí los resultados de los estudios ya referenciados para Argentina y Uruguay. El primero de ellos, dirigido por Achard; Flores Silva y González (1993) nos brinda los primeros datos disponibles sobre el apoyo de las élites políticas paraguayas al MERCOSUR.

El estudio involucró la realización de entrevistas en profundidad y encuestas a 255 miembros de las élites paraguayas, de las cuales el 28% eran miembros de partidos políticos con o sin cargos en el Estado<sup>481</sup>. De los resultados obtenidos, nos interesa destacar que el **95,8%** consideraba que la integración latinoamericana era una meta positiva o muy positiva, niveles similares al de los demás casos. También se observa en este caso un descenso cuando la pregunta se refiere al MERCOSUR, alcanzado el **84,5%** de imagen positiva o muy positiva. Por otro lado, aunque con menor intensidad que en Uruguay y Argentina, una sólida mayoría del **77,5%** estaba de acuerdo con la frase de que la integración *era un objetivo que se debía perseguir independientemente de las dificultades que enfrentara*<sup>482</sup>. En relación con las metas del proceso, el 25,4%

---

<sup>481</sup> Del resto de los entrevistados, 18% eran funcionarios, 30% empresarios, 3% sindicalistas, 11% académicos y 11% periodistas. Cabe mencionar que en el cuerpo central del capítulo sólo mostramos los resultados correspondientes al sector de los políticos.

<sup>482</sup> En el caso de Uruguay el porcentaje era de 84,6% y en Argentina de 80%.

prefería una zona de libre comercio, el 15,5% una unión aduanera, el 39,4% una comunidad económica y el 9,9% una unión económica<sup>483</sup>. En este sentido, la opción mayoritaria de las élites paraguayas era similar a la de las élites uruguayas<sup>484</sup> pero difería en la segunda mejor opción: *antes que una unión aduanera, se inclinaba por mantener al mínimo los compromisos integracionistas*. Esta suerte de “polarización” en las opciones se observa también en lo referente a las preferencias acerca de la estructura institucional del MERCOSUR: el 49,3% se inclinaba por instituciones exclusivamente intergubernamentales; en contraposición, casi el 40% (36,6%) elegía la opción de un órgano supranacional que funcionase por mayorías. Por último, sólo el 36,6% consideraba que el MERCOSUR tendría un impacto negativo sobre el empleo.

Por otro lado, y en consonancia con lo planteado en el capítulo III, el **73,2%** consideraba que la integración en el MERCOSUR consolidaría la democracia del país<sup>485</sup>; de igual manera, el 90,2% entendía que el proceso de integración debería proporcionar un mercado ampliado y protegido para los productos paraguayos; mejorar la competitividad de las empresas (88,8% a favor de esta opción) y ayudar al país a encarar reformas estructurales (97,2%). Estas respuestas se complementan con la prioridad otorgada tanto a la integración comercial (90,2% la ubica en los primeros tres lugares), económica (94,4%) y política (77,7%).

El estudio ofrece entonces un panorama relativamente diferente al de los demás casos. Por un lado, aporta algunos datos que van en la dirección de *señalar cierta división entre las élites en relación a los alcances del MERCOSUR*, si bien una amplísima mayoría está a favor del proceso integracionista. De igual manera, da cuenta de que para las élites paraguayas los objetivos de la integración incluyen tanto factores políticos (consolidación democrática) como económicos (ampliación del mercado, competitividad y reformas estructurales) en una lectura que podríamos denominar relativamente “optimista” sobre los impactos al interior del país de su participación en el proceso<sup>486</sup>.

El segundo aporte está constituido por los estudios dirigidos por Alcántara (1996c, 1998b y 2003) realizados en función de las particularidades del país en la elección de

---

<sup>483</sup> El porcentaje restante, también del 9,9%, no brindó respuesta a la pregunta.

<sup>484</sup> En el caso de Uruguay, el 45,1% prefería una comunidad económica.

<sup>485</sup> Sólo el 39,6% de las élites uruguayas coincidían con esta afirmación; en el caso argentino casi el 47%.

<sup>486</sup> En este sentido, no sólo se espera que el impacto en el nivel de empleo sea bajo, sino que sólo el 31% considera que el impacto en el nivel de la actividad económica será negativo; en el mismo sentido, el 29,6 cree que afectará la estabilidad de la economía del país.

sus representantes al Congreso Nacional<sup>487</sup>. Nuevamente, las diferencias metodológicas entre los tres trabajos impiden comparaciones más profundas, pero sí es posible vincular los resultados con los obtenidos para los casos de Argentina y Uruguay.

En este marco, los datos señalan algunas particularidades. En primer lugar, la investigación del año 1996 (Alcántara, 1996c)<sup>488</sup> da cuenta de que aunque la mayoría de los legisladores de la ANR y del PLRA están de acuerdo con la pertenencia de Paraguay al MERCOSUR hay una importante minoría en ambos partidos que no lo está. En efecto, el 30% de los entrevistados del primer partido y el 19% del segundo expresaron esta opinión. Por otro lado, la mayoría a favor en ambos partidos es probable que sea la misma que considere al MERCOSUR la mejor opción en materia de política exterior. En este sentido, la alternativa que obtiene mayores porcentajes positivos, es aquella que refiere a “los países del entorno regional próximo” con un 60% de opiniones positivas (“muy de acuerdo”), es decir, niveles muy similares al que obtiene de apoyo el MERCOSUR. En contraposición, “los países de América Latina en general” sólo aglutinan el 15% (ANR) y el 19% (PLRA) mientras que “Estados Unidos” el 25% (ANR) y el 19% (PLRA) de opiniones positivas.

El segundo estudio (Alcántara, 1998b)<sup>489</sup> confirma una tendencia también observada en Argentina y Uruguay: durante estos años el MERCOSUR alcanzó el mayor consenso interpartidario en todos los casos<sup>490</sup>. En Paraguay, el porcentaje que manifiesta estar de acuerdo con la pertenencia de su país al proceso de integración alcanza al 97,2% de los legisladores de la ANR y al 93,3% de los del PLRA<sup>491</sup>. En este contexto, aquí sí se

---

<sup>487</sup> El Poder Legislativo de Paraguay es bicameral al igual que sus pares de Argentina y Uruguay. Los legisladores (Diputados y Senadores) se eligen en comicios simultáneos al del titular del Poder Ejecutivo y duran cinco años en sus funciones. La Cámara de Diputados es la Cámara de representación departamental, y está compuesta de un número mínimo de 80 Diputados con al menos un representante por Departamento. La cantidad de representantes por Departamento lo determina el Tribunal Electoral antes de cada elección de acuerdo al número de electores. El número total de Diputados de la Cámara se puede ampliar por ley. La Cámara de Senadores, en tanto, está compuesta por 45 miembros elegidos en circunscripción única (el país) y por representación proporcional. El número total de Senadores también se puede ampliar por ley.

<sup>488</sup> Realizado del 1° de agosto al 15 de septiembre de 1996. En este trabajo se realizaron 59 entrevistas (el 73,75% de la Cámara) sobre una encuesta diseñada para 47 muestras. El margen de error para el total del estudio es de +/- 6,85%. La base de datos de todos los estudios está disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites>.

<sup>489</sup> Realizada entre el 18 de agosto y 21 de septiembre del año 1998. En esta encuesta se realizaron 65 entrevistas (sobre un total esperado de 64). El margen de error para el total de la muestra es de +/- 5,67%.

<sup>490</sup> El segundo estudio se realizó en Argentina en 1998, es decir en el mismo año que Paraguay y antes de la crisis del MERCOSUR. Sin embargo, en Uruguay la encuesta fue realizada en el año 2001, pocos meses antes del derrumbe económico. Es interesante que aún en esas circunstancias el MERCOSUR obtuviera el mayor porcentaje de apoyo, como vimos en el capítulo anterior.

<sup>491</sup> Como veremos posteriormente, el partido se presentó a las elecciones nacionales de ese año aliado con el Partido Encuentro Nacional (PEN), por lo cual las encuestas se realizan a los miembros de la Alianza Democrática, sin que se registre si eran parte del PLRA o del PEN.

advierde una diferenciación entre el MERCOSUR y “los países del entorno regional próximo” en los legisladores de ANR, ya que la pregunta referida a las opciones de política exterior cosecha porcentajes levemente superiores al de la encuesta anterior, pero varios puntos porcentuales por debajo de la aprobación del MERCOSUR. Así, el 72,2% manifiesta estar “muy de acuerdo” con esta opción. En cambio, en el PLRA no hay diferenciación: MERCOSUR *es* la opción de política exterior vinculada a los países del entorno regional próximo: el 93,1%, (porcentaje prácticamente idéntico al que aprueba el MERCOSUR) manifiesta estar “muy de acuerdo”. Cabe recordar por último, que dados los porcentajes positivos mencionados, las minorías opositoras *se diluyeron* en estos años.

En el tercer estudio, en tanto, y recordando que se registró un cambio en las preguntas realizadas (Alcántara, 2003)<sup>492</sup>, es notorio el vuelco en las opiniones de los legisladores: en una escala de 1 (poco satisfecho) a 5 (muy satisfecho), nada menos que el 78,2% de las respuestas se inclinaron por la opción 1 (30,4%) o 2 (47,8%) en el caso de la ANR; y el 81,3% en el caso del PLRA (opción 1: 12,5%; opción 2: 68,8%). En los dos partidos ninguno de los legisladores eligió la opción 5 (ver Cuadro N° 11 en Anexo). A nivel de las opciones de política exterior, en cambio, los porcentajes referidos a “los países del entorno regional próximo” si bien disminuyeron no lo hicieron en la misma proporción que para el caso del MERCOSUR, lo que indicaría que *la insatisfacción se focaliza exclusivamente en este proceso de integración*<sup>493</sup>.

En síntesis, los resultados de los estudios reseñados indican que *la segunda mitad de la década de los 90* se inicia con un apoyo relativamente alto hacia el MERCOSUR por parte de las dos principales fuerzas políticas. De manera similar a los otros casos, también aquí se registran importantes minorías opositoras, en este caso en ambos partidos.

A medida que avanza la década, la oposición se diluye y el segundo estudio indica un máximo apoyo por parte de los legisladores tanto de la ANR como del PLRA. Sin embargo, esa situación no se mantuvo, y hacia el año 2003, la insatisfacción respecto al MERCOSUR alcanzó niveles muy elevados en comparación con los otros dos países<sup>494</sup>.

---

<sup>492</sup> Realizada entre el 23 de agosto y 14 de septiembre del año 2003. Se entrevistaron a 56 Diputados (el 77,5% de la Cámara) sobre un diseño muestral en base a 62 casos. El margen de error para el conjunto de la muestra es de +/- 7,74%.

<sup>493</sup> La opción “muy de acuerdo” registró el 60,9% de las respuestas por parte de la ANR y 68,8% en el caso del PLRA.

<sup>494</sup> En Argentina el 81,7% de los legisladores del PJ y el 70,9% de la UCR manifestaron estar satisfechos o muy satisfechos mientras que en Uruguay, si bien ningún legislador del Partido Colorado eligió la

En este sentido, la insatisfacción involucró a los Diputados de ambos partidos mayoritarios, sin que exista en este caso un partido al estilo del Frente Amplio en Uruguay que “compense” el descontento del Partido Nacional y del Partido Colorado. Por el contrario, en el caso de Paraguay se observa nítidamente que el MERCOSUR hacia esta fecha no conformaba a la amplia mayoría de los legisladores de las dos principales fuerzas políticas del país.

### **3-El escenario político partidario previo al MERCOSUR**

Como ya mencionamos en los capítulos II y III Paraguay se encontraba hacia finales de los años 80 en un punto crucial de su desarrollo político: el derrumbe de la dictadura stroessnista y la construcción de un orden democrático luego de más de treinta años de gobierno autoritario<sup>495</sup>. Cabe recordar que la fortaleza del régimen estaba basada en la tríada Alfredo Stroessner-Fuerzas Armadas-Asociación Nacional Republicana, por lo cual el debilitamiento de alguno de estos actores y/o los posibles conflictos entre ellos afectaría al sistema en su conjunto. En el plano interno, esta situación se presentó a mediados de la década como consecuencia de dos factores: en primer lugar, la sucesión del dictador, que puso en evidencia las divisiones al interior de la ANR<sup>496</sup>; en segundo lugar, la crisis económica y la presión externa a favor de la democratización, que debilitó la posición de poder absoluto de Alfredo Stroessner.

En el presente apartado damos cuenta brevemente del proceso que desembocó en el golpe de Estado del 2 y 3 de febrero de 1989 que dio término al stronato, identificando y caracterizando a los sectores partidarios de la ANR que intervinieron en el conflicto. A continuación desarrollamos las elecciones de 1989 focalizando nuestra atención en los partidos involucrados en nuestro análisis y en sus posicionamientos en relación con la integración regional, en función de los datos disponibles. Al igual que con el caso uruguayo el objetivo es brindar al lector un panorama de las divisiones y/o agrupaciones partidarias internas además de contextualizar de forma más precisa la situación en la que se encontraba Paraguay en los prolegómenos del MERCOSUR.

---

opción “muy satisfecho” (opción 5), tampoco ninguno optó por la alternativa contraria (opción 1), aunque un 33% eligió la 2; en el Partido Nacional, sólo 3,4% eligieron la opción 1 y el 31% la opción 2. En el Frente Amplio, por último, como registramos en el capítulo anterior, el 51% manifestó estar muy satisfecho (opción 5).

<sup>495</sup> Al respecto, Arditi (1990a: 8) plantea que “la tarea no consiste en *recuperar* una tradición democrática interrumpida por un interludio autoritario, sino de *inventar* una institucionalidad democrática allí donde nunca existió”

<sup>496</sup> En los Cuadros N° 13.a y 13.b (ver Anexo) se pueden consultar dos esquemas básicos que dan cuenta de los diversos sectores colorados mencionados a lo largo del capítulo.

### 3.1-La división de la ANR y el final del stronato

De acuerdo a Colazo (1990: 85) “desde el año 1984, aproximadamente, se van diferenciando dos grandes ramas en el árbol colorado: una formada por (...) [los] antiguos nombres del partido y mucha gente que no condice con la dictadura, y otro que estaba constituido por personas abyectas a Stroessner, que venían de distinta extracción social (...) pero que apoyaban a sangre y fuego al régimen”. La división se consolidó en los próximos dos años, bajo los nombres de “tradicionalistas” y “militantes”. Cabe mencionar de todas maneras, y como recuerda la autora citada, que ambos sectores habían conformado hasta entonces el “núcleo duro” de apoyo político-partidario del stronato, ya que la amplia mayoría de los sectores opositores pertenecientes al coloradismo se encontraban en el exilio, junto con el resto de los exiliados de diversas afiliaciones políticas.

La literatura especializada coincide en señalar que el motor de la división partidaria fue el tema de la sucesión presidencial (Colazo, 1990; Paredes 2001a; Arditti, 1990a y 1990b; entre otros). Así, Paredes (2001a: 13) plantea que “(1) el modelo [stroessnista] soportaba pesados síntomas de desgaste, (2) soplaban nuevos vientos en el exterior y (3) el propio presidente presentaba signos de agotamiento, a consecuencia de la avanzada edad y de problemas de salud”. En la misma línea Arditti (1990b: 7) enfatiza además “que un Ejército partidizado –como lo fue el paraguayano debido a la política de afiliación obligatoria al Partido Colorado- no puede ser insensible a una división partidaria en la cual las figuras que han sido pilares del régimen son abruptamente expulsadas de la conducción política”.

En este sentido, el *tradicionalismo*, conformado por el grueso de la dirigencia histórica del partido<sup>497</sup>, aglutinaba en su seno diversas corrientes con posturas diferenciadas con respecto al periodo posterior a Alfredo Stroessner: desde un “stronismo sin Stroessner” hasta un “post-stronismo” aperturista (Paredes, 2001a). Los *militantes*, en cambio, defendían la continuidad de la familia Stroessner en el poder, en la figura de su hijo. El conflicto entre ambos grupos se saldó violenta y provisoriamente en 1987 cuando los militantes monopolizaron la Convención, máximo órgano partidario, expulsando a los tradicionalistas del control del partido e iniciando un proceso de depuración de sus miembros de los puestos gubernamentales. La respuesta tradicionalista no se hizo esperar: apelaron a las altas jerarquías de las Fuerzas Armadas, que veían peligrar su posición en caso de que el hijo de Alfredo Stroessner alcanzara la presidencia. Así, y de

---

<sup>497</sup> Los líderes del sector eran Juan Ramón Chávez y Luis María Argaña.

la mano del General Andrés Rodríguez, se produce entre el 2 y el 3 de febrero de 1989, el golpe militar que finaliza con la renuncia de Stroessner.

Cabe mencionar que en los dos años que median entre el “atraco”<sup>498</sup> militante (Colazo, 1990) y el golpe, se conforman o regresan al país desde el exterior diversas agrupaciones coloradas, derrumbando el mito de la “unidad granítica” del coloradismo pregonado por la dictadura.

Hacia 1989 era posible identificar al menos a los siguientes grupos, además de los ya mencionados “tradicionalistas y combatientes”: el *Movimiento Ético Doctrinario*, liderado por Carlos Romero Pereira y uno de los primeros en expresar su oposición al stronato luego de 1987; el *Movimiento de Integración Colorada (MIC)*, a cargo de Edgar L. Ynsfrán y cercano al tradicionalismo; el *Movimiento Nacional Patriótico*, dirigido por Leandro Prieto Yegros, vinculado a los militantes; la *Resistencia Colorada* conformada por un heterogéneo conjunto de individualidades coloradas opositoras que habían permanecido en el país durante la dictadura; el grupo denominado *Generación Intermedia*, que sin romper con el stronato mantenían vínculos directos con las organizaciones coloradas en el exilio y cuyos miembros también integraban otros sectores; el *Movimiento Popular Colorado (MOPOCO)*<sup>499</sup>, que reingresa al país a partir de 1985; y el *Movimiento Popular Colorado Nacional Auténtico (MOPOCONA)*, desprendimiento del MOPOCO. En el exterior se mantuvo la *ANRER*, que no regresó al Paraguay hasta después del golpe contra Alfredo Stroessner<sup>500</sup>. Dentro del tradicionalismo se perfilaban además los sectores vinculados a Elías Riquelme (“Riquelmismo”) y a Ángel Roberto Seifart (“Seifaristas”).

Aunque todos estos grupos se reconocían a sí mismos como colorados las diferencias entre ellos eran amplias, incluyendo a sectores pertenecientes a todo el espectro ideológico. Así, el tradicionalismo ligado a la figura de Juan Ramón Chávez y Luis María Argaña había tenido un rol protagónico durante el stronato y algunas de sus figuras se encontraban seriamente comprometidas con las violaciones a los derechos humanos acaecidas en el transcurso de la dictadura. En este sentido Arditti (en Codazo, 1990: 88) plantea que era “una derecha conservadora [que] sirvió fiel y eficazmente a la

---

<sup>498</sup> Nombre con el que se conoce en Paraguay al ya mencionado proceso de expulsión de los tradicionalistas de la Convención partidaria de 1987 por parte de los militantes.

<sup>499</sup> El MOPOCO fue fundado en 1955/6 en el Paraguay, pero sus miembros son obligados a exiliarse poco tiempo después. En 1960 se refunda en la ciudad de Resistencia, Argentina. Hacia el año 1973 el sector liderado por Epifanio Méndez Fleitas se separa y crea la ANRER (Asociación Nacional Republicana en el Exilio y la Resistencia).

<sup>500</sup> El MOPOCONA y la ANRER conformaron en 1988 la denominada Junta de Gobierno Unificada.

dictadura hasta que fue desplazada del poder (...) por la fracción militante”. De igual modo, el MIC aglutinaba a las concepciones “más derechistas dentro del coloradismo y tanto sus acciones como propuestas corporativas pueden tener similitudes claras con las posiciones del fascismo” (Colazo, 1990: 89). En contraposición tanto el MOPOCO como la ANRER agrupaban a los sectores más firmemente defensores de la democracia. El primero se unió en 1979 al PLRA, al Partido Revolucionario Febrerista (PRF) y al Partido Demócrata Cristiano (PDC) en el denominado “Acuerdo Nacional” para presionar a favor de la democratización del país mientras que el segundo se caracterizó por su férrea oposición a la dictadura.

### ***3.2-El golpe de 1989 y la reestructuración partidaria***

La proclama que dio inicio a la caída de Stroessner, emitida por radio nacional en la madrugada del 3 de febrero de 1989, establecía que “Hemos salido de nuestros cuarteles en defensa de la dignidad y el honor de las Fuerzas Armadas; *por la unificación plena y total del coloradismo en el gobierno*; por la iniciación de la democratización del Paraguay; por el respeto a los derechos humanos; por la defensa de nuestra religión cristiana, católica, apostólica, romana” (Primera Proclama, 1989, las cursivas son nuestras). Firmada por el General Andrés Rodríguez, la comunicación daba cuenta de que el golpe tenía como uno de sus objetivos la continuidad en el poder de la ANR, aún antes que la democratización del sistema político.

Aún así, el proceso que se abre luego de la asunción del General Andrés Rodríguez como Presidente provisional deja entrever “por primera vez en muchos años, el surgimiento de un espacio de la política como tal en el Paraguay” (Arditti, 1990b: 12).

A nivel partidario, el golpe impulsó una fuerte reorganización. En el caso de la ANR, dejó fuera del partido a la *fracción militante* en favor de los *tradicionalistas*, que recuperaron el poder y sus anteriores posiciones. El retorno de las agrupaciones exiliadas junto con la presión del Gral. Andrés Rodríguez a favor de la unidad forzó un arreglo que incluyera a todas las corrientes, a excepción de los militantes. Así, el tradicionalismo y los movimientos vinculados al mismo (MIC, Riquelmismo, Seifarismo, la Generación Intermedia y el Movimiento Ético y Doctrinario) conservaron la mayoría de los cargos partidarios pero debieron ceder el 34% al resto de los movimientos (MOPOCO, MOPOCONA y ANRER principalmente). La “unificación” del coloradismo implicó además el abandono del Acuerdo Nacional por parte del



MOPOCO. Esta defección fue un serio golpe para las aspiraciones de los partidos opositores que finalmente disolvieron su alianza.

En relación con éstos, dentro del PLRA era posible identificar a dos agrupaciones al momento en que se produce el golpe: el sector mayoritario, denominado *Cambio para la Liberación*, y liderado por Domingo Laíno; y el sector dirigido por Miguel A. Saguier llamado *Movilización Popular Para el Cambio*. Luego de la caída de Stroessner se constituyeron dos nuevas agrupaciones bajo el nombre de “*Movimiento Integración y Apertura Democrática*” (de Carlos González) y “*Movimiento Progresista*”, conformado por varios referentes del partido, sin un liderazgo claro. De acuerdo a Colazo (1990: 196) “Cambio para la Liberación tiene una posición política que puede caracterizarse como 'de centro', la de Movilización Popular es más conservadora, la de Integración y Apertura Democrática responde a una concepción social demócrata y la Línea Progresista es populista”, lo que da cuenta también de la dispersión de posiciones ideológicas al interior del mismo partido.

El PLRA -junto con el Partido Revolucionario Febrerista- se constituyó en el principal referente opositor luego de la caída de Stroessner, aunque en una clara desventaja en relación a la posición de la ANR. En este sentido, los tiempos de la transición fueron establecidos desde el gobierno y se revelaron como extremadamente cortos<sup>501</sup>: apenas tres meses después de las jornadas de febrero de 1989 se realizaron las primeras elecciones “democráticas”<sup>502</sup> del Paraguay en décadas, donde el candidato colorado, el mismo Gral. Andrés Rodríguez, obtuvo el 75% de los sufragios<sup>503</sup>. En la misma línea cabe mencionar que si bien se permitió participar a todos los partidos políticos (con la notable excepción del Partido Comunista de Paraguay) el control de los recursos del Estado, del partido Asociación Nacional Republicana y de las Fuerzas Armadas hicieron más que previsible su triunfo (Barreda y Costafreda, 2002).

---

<sup>501</sup> Formalmente la fecha de la convocatoria a elecciones se basó en lo dispuesto en el artículo 179 de la Constitución “vigente” del año 1967 (reformada en 1977 para permitir la reelección indefinida de Stroessner). Este artículo establecía que en caso de renuncia, muerte o inhabilitación permanente del Presidente de la República, “el Presidente provisional (...) convocara a elecciones para dentro de los tres meses” (Constitución Nacional del Paraguay, 1967, art. 179). Sin embargo, la premura en la elección de la fecha fue para Ardeti (1990b) un instrumento de presión en la interna colorada, de manera de forzar la unidad del partido, ampliar la base de sustentación del gobierno mediante la incorporación de los sectores exiliados y debilitar el Acuerdo Nacional mediante el alejamiento del MOPOCO.

<sup>502</sup> Si bien la literatura especializada coincide en afirmar que las elecciones del año 1989 fueron razonablemente limpias, también señalan que no fueron justas.

<sup>503</sup> Para consultar el resultado de las elecciones presidenciales nacionales involucradas en nuestro trabajo ver Cuadro N° 7 en Anexo.

### ***3.3-Las elecciones de 1989 y la integración latinoamericana***

Los escasos meses transcurridos entre el golpe de febrero y las elecciones presidenciales de mayo fueron todo un desafío para las organizaciones partidarias, en particular para los partidos opositores que debieron recomponer rápidamente sus estructuras políticas. Aún cuando se inscribieron 8 partidos<sup>504</sup> para la contienda presidencial, lo cierto es que no podía menos que afectar su desempeño electoral la ausencia de plazos razonables.

En el mismo caso de la ANR, el partido no elaboró una plataforma electoral. Por el contrario, fue la figura del Gral. Andrés Rodríguez la que estableció algunos lineamientos programáticos generales sobre la base de las siguientes afirmaciones, expuestas en un discurso de campaña por el mismo candidato: “en primer lugar la plataforma electoral del Partido Colorado del que soy candidato está expuesta, con absoluta claridad, en la Declaración de Principios de la Asociación Nacional Republicana, en su ideario, así como en su manifiesto dirigido en fecha 11 de septiembre de 1887 al pueblo de la República (...) en segundo lugar: la proclama del 3 de febrero es, por sí misma, la síntesis y la promesa de una profunda transformación política, social, moral y económica de nuestra Patria” (Rodríguez, 1989, en “Vamos a Construir el Paraguay Moderno y Democrático”, ANR, 1989: 82-83). En otros términos, el partido, en tanto organización partidaria, no participó de un proceso de elaboración doctrinaria-programática que permita identificar sus posicionamientos con respecto a la integración latinoamericana. Aún así, y en tanto miembro del partido colorado, los discursos pronunciados por el Gral. Andrés Rodríguez<sup>505</sup> serán considerados como indicadores de la orientación general del partido para esta elección, con las salvedades que mencionamos una vez expuestas sus manifestaciones públicas.

De todos los discursos pronunciados en el marco de su campaña proselitista el Gral. Andrés Rodríguez sólo una vez detalló sus concepciones y propuestas en materia de política internacional<sup>506</sup>: en ocasión del mitin organizado por el partido colorado en

---

<sup>504</sup> Además de la ANR y el PRLA participaron el PLR, el PL, el PRF, el PDC, y los noveles Partido Humanista y Partido Blanco.

<sup>505</sup> Pocos días antes de la elección general la ANR compiló y publicó los discursos pronunciados por el Gral. Andrés Rodríguez en el período febrero-abril incluyendo la Proclama del 3 de febrero, su juramento como Presidente Provisional y sus manifestaciones ante las diversas autoridades partidarias efectuadas en esos meses. La compilación constituye un material excepcional para analizar la campaña electoral y para identificar algunos lineamientos básicos de lo que sería su futuro gobierno.

<sup>506</sup> En otras dos ocasiones el General también hizo referencia al contexto internacional: en el discurso pronunciado el 3 de febrero de 1989, luego de su juramento como Presidente Provisional, pero cuando todavía no era el candidato oficial del partido; y en su intervención en la Reunión de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) realizada en Asunción el 4 de abril de 1984. En esta última ocasión solicitó el acompañamiento de los países vecinos y del sistema internacional en el proceso de transición.

Ciudad del Este, el 23 de abril de 1989. En este acto expresó claramente tanto las limitaciones como las posibilidades abiertas al Paraguay en el espacio regional. En esta línea, su intervención partió de considerar que “el entorno geográfico es una realidad ineludible” (Rodríguez, 1989 en “Vamos a Construir el Paraguay Moderno y Democrático”, ANR, 1989: 87) y propuso “imaginar (...) los grandes espacios económicos que se ofrecen a nuestro país” bajo el imperativo de la *necesidad*: “íntimamente vinculada con esta proyección mundial de nuestra economía está la necesidad urgente, perentoria, de perfeccionar los mecanismos de integración a escalas sucesivas que comienzan, necesariamente, con los países vecinos” (Rodríguez, 1989 en “Vamos a Construir el Paraguay Moderno y Democrático”, ANR, 1989: 88). Así, consideraba que “hoy en día la integración no es una concesión graciosa entre estados (...) es, por el contrario, una necesidad imperiosa e impostergable que requiere (...) de la identidad de propósitos, de la necesidad de una complementación racional y de un equilibrio justo en el trato recíproco”. El Gral. Andrés Rodríguez era conciente además de que la integración que se iniciaba en esos años en la región imponía ciertos requisitos al país, en particular en lo que se refería al régimen político, manifestando su apoyo al proceso: “solamente los regímenes políticos democráticos gozan de la estructura necesaria para proyectarse en el futuro, dentro y fuera de sus fronteras” (Rodríguez, 1989 en “Vamos a Construir el Paraguay Moderno y Democrático”, ANR, 1989: 89).

Es interesante entonces observar que en este discurso el candidato colorado vincula decisivamente dos elementos sustanciales para nuestro trabajo: por un lado, que el contexto internacional y las propias necesidades del país imponían integrarse; por el otro, que para integrarse se debía sostener un régimen democrático. El mensaje era claro: democratización e integración regional venían de la mano. En este sentido, durante el discurso Rodríguez anunció su próxima reunión con el Presidente argentino, Raúl Alfonsín “para dialogar sobre los principales temas que interesan a nuestros dos países, y en particular, sobre la participación de nuestro país en los nuevos esquemas de integración en esta parte del Cono Sur del Continente” (Rodríguez, 1989 en “Vamos a Construir el Paraguay Moderno y Democrático”, ANR, 1989: 89).

Por otra parte, en sus palabras también se reflejó otro aspecto de la necesidad del Paraguay de mantener buenas relaciones con los países vecinos: “Las fronteras nos acercan siempre al mundo exterior (...) las nuestras, lamentablemente, no son marítimas y los océanos no nos pertenecen (...) La mediterraneidad es, ciertamente, un obstáculo (...) Por eso mi gobierno se empeñará en mantener y en acrecentar las más cordiales y

fluidas relaciones con los países cuyo tránsito es ineludible para llegar a las costas del mar, como son el Brasil y la Argentina (Rodríguez, 1989 en “Vamos a Construir el Paraguay Moderno y Democrático”, ANR, 1989: 90)<sup>507</sup>.

Por su parte, el PLRA<sup>508</sup> contó con escaso tiempo pero con rápidos reflejos políticos a la hora de elaborar y presentar su propuesta partidaria al electorado. De esta forma, frente a la imposibilidad de seguir procedimientos más clásicos convocó “con carácter urgente a más de doscientos expertos en los grandes temas del quehacer nacional (...) sin discriminación partidaria ni política” (Programa de Gobierno PLRA, 1989: 14) para elaborar su plataforma electoral. Así, el documento final, si bien fue aprobado por el Directorio del partido, no siguió las posiciones históricas del liberalismo paraguayo sino que pretendió ser la base de “una política liberal tercermundista” (Programa de Gobierno PLRA, 1989: 13) de carácter supra-partidario y nacional.

Para el PLRA su propuesta era “la de los países dependientes de la periferia: razonablemente nacionalista y antiimperialista (...) no puede ser leseferista porque el poder de las grandes entidades productoras de riqueza es sencillamente devorador si no se lo limita y condiciona. Ni puede ser estatista, por cuanto cree en la iniciativa privada como motor importante del dominio, la explotación y la preservación de las riquezas naturales” (Programa de Gobierno PLRA, 1989: 14).

En relación con el marco regional, el partido propiciaba en principio líneas no demasiado diferentes a las expuestas por el Gral. Andrés Rodríguez: “es vital insertarse en los pactos de integración con el Brasil, la Argentina y el Uruguay” (Programa de Gobierno PLRA, 1989: 82) expresando así su apoyo al proceso en marcha y su interés en sumarse al mismo. Sin embargo, partía de una dura crítica a la política exterior de la

---

<sup>507</sup> Ahora bien, es importante considerar en qué medida estas intervenciones pueden considerarse representativas no del conjunto del partido, dada la variedad de corrientes que lo integraban, sino al menos de sectores o agrupaciones significativas al interior del mismo. En este sentido, nos valemos de los aportes de Colazo (1990) que muy poco tiempo después de las elecciones de 1989 realizó un estudio pormenorizado de las organizaciones coloradas considerando también la dimensión programática. De éstas, sólo tres expresaron claramente sus opiniones en materia de política internacional. En el caso del MOPOCO, “considera que hay que volver a la política de 'equilibrio' que tradicionalmente sustentaba el Paraguay y que fue modificada por Stroessner, quien priorizó sus relaciones con el Brasil, dejando de lado las relaciones con Argentina” (Colazo, 1990: 135). Por su parte, tanto el Movimiento Ético y Doctrinario, como un sector del Tradicionalismo (no especificado por la autora), expresaban que “el Partido Colorado es nacionalista por excelencia, pero que ello no implica que no tenga una política integracionista con los demás países y especialmente con Latinoamérica, siempre en condiciones de igualdad soberana entre los Estados” (Colazo, 1990:157). El resto de los sectores no explicitaban sus posiciones sobre el tema. En otros términos, si bien las palabras de Rodríguez se referencian en sectores internos del coloradismo no está claro que ésta haya sido la posición dominante. Las elecciones presidenciales de los próximos años (que abordamos en los siguientes apartados) da cuenta en todo caso de que el MERCOSUR contó con la oposición de importantes sectores internos de la ANR.

<sup>508</sup> El partido presentó como candidato a Domingo Laino, líder de la principal agrupación partidaria interna.

dictadura stroessnista en relación con Brasil y particularmente en lo referido a Itaipú: “existen dos puntos fundamentales del Tratado de Itaipú que perjudican sobremanera a Paraguay: la fijación de una compensación arbitraria, como único beneficio para la cesión de la energía al Brasil y la imposibilidad de vender nuestra energía a otro país que no sea el Brasil” (Programa de Gobierno PLRA, 1989: 39). Frente a esta situación, el partido exigía la renegociación del Tratado, de manera de “llevar a cabo un proyecto de interconexión eléctrica regional, para beneficio no sólo de Paraguay sino también del Brasil y de la Argentina” (Programa de Gobierno PLRA, 1989: 39).

Se observa aquí el interés por concitar el apoyo de Argentina a esta renegociación, refrendado por el cuidado demostrado en incluir en la plataforma aspectos vitales para la política exterior argentina: “Con Argentina se continuará o finalizará la construcción de Yacyretá y Corpus, *se apoyará la recuperación para la Argentina de las Islas Malvinas por medio de negociaciones pacíficas*, se restablecerán los vínculos afectados por la dictadura”<sup>509</sup> (Programa de Gobierno PLRA, 1989: 83, las cursivas son nuestras). Así, y si bien se rechaza la “política pendular” entre Argentina y Brasil a favor de una relación basada “en principios éticos y jurídicos”, la intención declarada de “replantear la actual dependencia con Brasil y convertirla en una relación más conveniente” apunta precisamente en esa dirección (Programa de Gobierno PLRA, 1989: 83). De todas formas es importante destacar que el marco en el que se formula esta propuesta permite suponer que el partido “juega” con dos posibilidades: *o la integración regional*, como mecanismo para ganar márgenes de acción frente a sus dos poderosos vecinos, *o la reorientación de la política exterior a favor de Argentina*, recuperando su tradicional posición favorable a este país pero también en tanto herramienta de presión para mejorar su posición relativa frente a Brasil. En definitiva, el PLRA plantea una política favorable a la integración regional pero sujeta al logro de ciertos objetivos nacionales de política exterior.

El escenario regional, por último, también es mencionado vinculado a otros aspectos, en particular en relación a la salida de las producciones exportables paraguayas por los puertos argentinos y brasileños, lo que planteaba para el país la necesidad de establecer mecanismos de cooperación con estos dos estados en materia de transporte ferroviario y

---

<sup>509</sup> La inclusión de esta temática en una plataforma electoral es un hecho a destacar. Del total de documentación partidaria analizada para este trabajo constituye el único caso donde un partido político de otro país expresa su apoyo a la posición argentina en relación a la problemática de las Islas Malvinas. En este sentido, no puede menos que interpretarse como una señal dirigida al país vecino.

por carretera; así, el partido se aproximaba también a lo sostenido por el candidato del coloradismo.

Las elecciones del año 1989 dan cuenta entonces de que para esta fecha ambos partidos percibían a la integración regional como un elemento importante de sus propuestas políticas y de que no se encontraban ajenos del proceso que se estaba desarrollando en el espacio próximo. Sin embargo cabe mencionar una serie de especificaciones que nos permitan evaluar más adecuadamente esta afirmación: en primer lugar, la excepcionalidad del contexto, medida en términos de que esta elección inauguraba la etapa democrática en el Paraguay; en segundo lugar, los tres escasos meses transcurridos entre el golpe que terminó con la dictadura stroessnista y las elecciones presidenciales. En este último sentido, los partidos políticos -y en particular los partidos de oposición- apenas si dispusieron de tiempo para elaborar sus propuestas de política.

Las palabras del candidato colorado deben interpretarse entonces en primer lugar como líneas de consenso entre sectores y como formulaciones generales a cargo del mismo candidato más que como posicionamientos partidarios. En relación al PLRA, su propuesta se elabora y se formula desde una perspectiva general; más como “suprapartidaria” y “nacional” que estrictamente partidaria. En ambos casos, el interés político principal está focalizado en las problemáticas internas y en particular aquellas derivadas de la transición, más que en la política internacional.

Aún así, y sobre esta difusa base de apoyo a la integración, las propuestas también dejan entrever otras cuestiones: en primer lugar, *el peso del poder de los Estados vecinos y en particular de Brasil, sobre los destinos del país*; en segundo término, *la mediterraneidad como factor limitante que “obliga” a establecer lazos cooperativos con esos mismos Estados si no se quiere poner en cuestión la viabilidad del país*; por último, *el menor desarrollo relativo en relación a Brasil, Argentina y Uruguay que presenta Paraguay y que, nuevamente, se descubre como un factor limitante de los márgenes de maniobra del país en el escenario regional*.

#### **4.-El escenario político-partidario posterior al Tratado de Asunción**

El primer gobierno de la transición paraguaya se enfrentó a un contexto regional inestable<sup>510</sup> y sujeto a rápidas transformaciones, en el marco de importantes cambios en

---

<sup>510</sup> Cabe recordar que la primera crisis hiperinflacionaria argentina se desarrolló en el momento en que Paraguay se encontraba inmerso en la campaña electoral que permitió la elección del Gral. Andrés Rodríguez como Presidente. Al poco tiempo de asumir éste, el presidente argentino Ricardo Alfonsín (julio de 1989) renunciaba ante la imposibilidad de controlar la crisis económica. Brasil, en tanto, se

el escenario internacional signados por el fin de la guerra fría. En paralelo, se intensificaba el esfuerzo integracionista argentino-brasileño, al que ya se había sumado Uruguay y al que se invitó formalmente a Paraguay a participar en 1990.

Como ya mencionamos en el capítulo II, “es bien claro que el avance de la integración fue primordialmente leído por la opinión paraguaya en el marco de la transición política hacia la democracia (...) En la oportunidad histórica en que se presentó la integración fue considerada básicamente como un instrumento de revinculación con el mundo, ahora que Paraguay presentaba ante la comunidad internacional un sistema institucional respetable”. En este sentido, “la integración económica con otras democracias [supuso] una suerte de reaseguro democrático, *un aval del éxito final de la operación democrática*” (Achard, Flores Silva y González, 1993: 24-25, las cursivas son nuestras). Ahora bien, la “operación democrática” se enfrentó a importantes dificultades una vez concluido el ciclo electoral que ungió a Andrés Rodríguez como presidente. Así, y si por un lado se lograron avances importantes vinculados con la vigencia de los derechos civiles y políticos, la modificación del sistema jurídico-institucional legado por la dictadura y la estabilización relativa de la economía<sup>511</sup>, por el otro se mantuvieron prácticas políticas nocivas para el avance del proceso democratizador: “al continuar el Partido Colorado como principal protagonista de la política nacional con las riendas del Poder Ejecutivo en sus manos, la estructura prebendaria-clientelística montada por el régimen autoritario anterior no sólo no desaparec[ió] sino que se perfeccion[ó]” (Borda y Masi, 2002: 204).

El rol que cumplió la ANR en el proceso post-1989 ha sido en este sentido central: su relación con las Fuerzas Armadas; su peso preponderante en el aparato estatal; su control de los principales resortes de poder, ha favorecido la transmisión al conjunto del sistema político de los conflictos intrapartidarios. De igual manera, las disputas entre los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo y el aparato partidario (o sus principales sectores) han contribuido decisivamente a generar una crónica inestabilidad política que cíclicamente coloca al país ante el riesgo cierto de ruptura del régimen democrático:

---

encontraba en una situación similar, sin poder detener la inflación que finalmente también desembocaría en una crisis de envergadura.

<sup>511</sup> Al respecto, Borda y Masi (2002: 207) plantean que “El gobierno del general Rodríguez cumplió sus deberes al dotar al país de la legislación adecuada para el ejercicio libre de la política, la realización de elecciones y una nueva Carta Magna. Sin embargo, su agenda económica también se encontraba cargada. De todas maneras, para 1993 el gobierno de Rodríguez había logrado la estabilidad de las cuentas macroeconómicas y la solución de la mora de la deuda externa, la reforma tributaria, y había establecido nuevas leyes y facilidades tanto para permitir la reforma financiera y la reforma de la administración pública, como para promover las exportaciones y las inversiones”.

1993, 1996, 1999, 2000, son sólo algunas de las fechas donde la democracia paraguaya se ha visto seriamente comprometida.

La complejidad de la situación interna a lo largo de todo el período bajo estudio ha redundado, entre otras consecuencias, en una atención casi excluyente de las fuerzas políticas en el escenario nacional. Así, y más allá del papel central que el MERCOSUR ha cumplido en favor de la continuidad del proceso democrático, las sucesivas elecciones presidenciales del caso paraguayo dan cuenta del escaso interés de los principales partidos políticos en el proceso de integración.

En el presente apartado damos cuenta precisamente de esas elecciones y del posicionamiento expresado por los partidos políticos frente al MERCOSUR atendiendo al marco político-partidario-institucional en el que éstas se desarrollaron y con especial atención a la Asociación Nacional Republicana, dada su centralidad en el sistema político paraguayo.

#### ***4.1-Las elecciones de 1993 y la escasa relevancia del MERCOSUR***

La presidencia de Andrés Rodríguez se desarrolló sobre un marco de creciente fragmentación del partido colorado. Así, si luego de las elecciones de 1989 se dibujaban dos tendencias mayoritarias, el “tradicionalismo” y el “coloradismo democrático”, para 1992 estaban claramente definidos al menos ocho sectores (ver Cuadro N° 13.b en Anexo): Tradicionalismo Unido; Tradicionalismo Autónomo; Tradicionalismo Renovador; Coordinadora Colorada Campesina; Coloradismo Democrático; MOPOCO; Generación Intermedia y el Frente Histórico y Popular, que a su vez aglutinaban a distintas agrupaciones<sup>512</sup>.

El conflicto político principal, sin embargo, no se desarrolló al interior del Partido, sino entre el titular del Poder Ejecutivo y el líder del Tradicionalismo Autónomo, Luis María Argaña<sup>513</sup>. En este sentido, Rodríguez intervino activamente en la interna colorada para postular un candidato afín que enfrentase exitosamente a Argaña. El elegido fue Juan

---

<sup>512</sup> Estas agrupaciones fueron las que presentaron listas propias para la elección de la Junta de Gobierno del Partido Colorado realizadas el 9 de agosto de 1992.

<sup>513</sup> De acuerdo a Paredes (2001a) la disputa Rodríguez-Argaña tenía raíces personales pero también sistémicas, específicamente el rol de las Fuerzas Armadas y del Partido Colorado en el proceso post-dictadura. Así, Argaña defendía la primacía del partido, más allá de que su íntima vinculación con el régimen stroessnista deslegitimaba su posición. El conflicto tuvo varios momentos álgidos pero cabe destacar el vinculado a la redacción de la nueva Constitución paraguaya de 1992: durante las últimas sesiones de la Convención los partidarios de Argaña lograron incluir la expresa prohibición de la reelección de Rodríguez, lo que echó por tierra con el proyecto político del por entonces Presidente.



Carlos Wasmosy<sup>514</sup>, acompañado por Ángel Seifart, principal dirigente del Tradicionalismo Renovador. Fuertes presiones políticas por parte del Presidente aseguraron no sólo el apoyo del Tradicionalismo Renovador<sup>515</sup>, sino también del Tradicionalismo Unido y de las Fuerzas Armadas<sup>516</sup>. Por su parte, Luis María Argaña pactó con la Coordinadora Colorada Campesina, articulando la fórmula Argaña-Ybáñez bajo el paraguas de una nueva agrupación, el Movimiento de Reconciliación Colorada (MRC).

Para Paredes (2001a: 70) “Reconciliación Colorada capitalizaba el descontento social generalizado, atacando duramente al 'gobierno plutocrático, anti-colorado y neoliberal', que impulsó el Tratado del MERCOSUR 'que solo traerá hambre y miseria al pueblo paraguay’”. Es sintomático que uno de los flancos de ataque del MRC contra el gobierno haya sido precisamente el MERCOSUR, no sólo porque puede dar cuenta del sesgo anti-integracionista del argañismo sino también porque evidencia que la firma del Tratado de Asunción fue una decisión política del titular del Poder Ejecutivo, ajena a las demandas del por entonces sector mayoritario del partido. En esta línea, y como tendremos ocasión de comprobar a continuación, *el diseño del MERCOSUR no se correspondía con las pretensiones del argañismo*.

A finales de 1992 se realizaron las internas partidarias. La dupla Argaña-Ybáñez fue indudablemente la ganadora, pero su triunfo le fue arrebatado por un escandaloso fraude dirigido por el mismo Andrés Rodríguez y en donde el Gral. Lino Oviedo ocupó un lugar central (Paredes, 2001a; Bareiro, 1997; Rodríguez, 1993).

Más allá de las graves consecuencias políticas para el propio Paraguay de esta maniobra, al modesto nivel de nuestro trabajo la presencia de este fraude nos colocó ante una disyuntiva: ¿debíamos abordar el posicionamiento de los sectores que componían la fórmula partidaria que compitió en la elección presidencial de 1993 o la de los sectores mayoritarios despojados de su legítima victoria? Frente a los objetivos de nuestro trabajo nos inclinamos por la segunda opción dado que creemos refleja más fielmente la posición del partido *en tanto organización política* que la de la fórmula Wasmosy-Seifart.

---

<sup>514</sup> Empresario vinculado a la construcción de Itaipú y Ministro del Interior desde 1991.

<sup>515</sup> Al respecto, Paredes (2001a: 67) expresa que “El presidente convocó al líder del Tradicionalismo Renovador y le propuso acompañar a Wasmosy (...) Seifart inicialmente se recusó, argumentando que tenía mayor afinidad con Argaña, por una parte, y que Wasmosy ni siquiera era colorado, por otra. Rodríguez fue terminante: 'Mientras yo viva Argaña no será presidente. Si usted lo acompaña y ganan, yo pondré fin al proceso y el país será gobernado por una Junta Militar’”.

<sup>516</sup> De la mano del por entonces poco conocido General Lino César Oviedo.

En relación con el PLRA, el partido se había erigido hacia 1993 en la principal fuerza opositora<sup>517</sup>, absorbiendo a la mayoría de las fracciones liberales que habían participado en las elecciones durante el régimen stroessnista<sup>518</sup>. Bajo el predominio del sector “Cambio para la Liberación” se vuelve a postular a Domingo Laíno como candidato a Presidente<sup>519</sup> acompañado por Juan Manuel Benítez Florentín, presidente del partido y miembro de su misma agrupación. La fórmula exclusivamente liberal es resultado del fracaso en las negociaciones entre el PLRA y el PEN<sup>520</sup> para presentarse en alianza; en efecto, era claro que ninguno de los dos partidos opositores podía derrotar por sí mismo al coloradismo en las urnas<sup>521</sup>. Sin embargo, para esta elección primaron las lógicas partidarias excluyentes que imposibilitaron alcanzar algún tipo de acuerdo.

En lo que refiere a los posicionamientos partidarios frente al MERCOSUR cabe destacar que la propuesta argañista se elaboró en el marco de una *convocatoria electoral interna*, lo que da cuenta de que los destinatarios de la misma son *miembros afiliados al partido*; la propuesta del PLRA, en cambio, se estructuró en función de la elección presidencial nacional, lo que implica que está dirigida *al conjunto del electorado*. Este es un dato importante a la hora de evaluar la mayor o menor precisión de las propuestas y posicionamientos.

En este sentido, la plataforma argañista<sup>522</sup> se destaca por el tono didáctico con el que está escrita; en efecto, a lo largo de sus más de doscientas páginas no sólo desarrolla propuestas sino que también “explica” ciertos conceptos básicos que hacen al funcionamiento del sistema político, -desde la noción de *estado* hasta la de *democracia*-

---

<sup>517</sup> En las elecciones municipales de 1991 el PLRA obtuvo el 33% de los votos frente al 43% de la ANR, lo que implicó un incremento de 13 puntos porcentuales con respecto a la elección de 1989. Cabe mencionar que en esta elección el Municipio de Asunción fue obtenido por Carlos Filizola, al frente del Movimiento Ciudadano Asunción Para Todos (APT), candidatura avalada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

<sup>518</sup> Tanto el PLR (Partido Liberal Radical) como la mayor parte de los sectores del PL (Partido Liberal) se unieron al PLRA en 1990.

<sup>519</sup> El segundo sector en importancia, el dirigido por “Tito” Saguier, fue un férreo opositor al liderazgo de Laíno. En términos ideológicos la corriente Movilización Popular para el Cambio adoptó una clara postura neoliberal apoyando las medidas de liberalización comercial de Andrés Rodríguez. La agrupación de Laíno, en cambio se opuso “asegurando que no existían condiciones propicias para la privatización de las empresas y que era fundamental que el Estado desempeñe un ‘rol regulador’ en la economía” (Paredes, 2001b: 45).

<sup>520</sup> Partido fundado en 1993 por el empresario Guillermo Caballero Vargas, al cual se sumó el Movimiento ATP de Carlos Filizola. Esta organización política pasó a ocupar el espacio que dejó vacante el PRF, prácticamente desaparecido en los primeros años de la transición, aglutinando a los sectores políticos independientes.

<sup>521</sup> Al respecto, Abente (1996: 261) planteaba que “Parece claro que la única manera en que el Partido Liberal puede recobrar su competitividad es ampliando la base de apoyo del partido más allá de sus militantes. Sin embargo, la estrategia actual del liderazgo es fortalecer su electorado del núcleo. Servirá para obtener resultados respetables pero no para alcanzar el éxito electoral”.

<sup>522</sup> Denominada “Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional”.

incluyendo un conjunto de nociones de quien está ofreciendo un verdadero curso de formación política.

En lo que respecta a la integración regional, su posicionamiento se desarrolla a lo largo de tres capítulos: política internacional, MERCOSUR e integración física.

El primero da cuenta de las percepciones en torno a los cambios en el sistema internacional. Así, plantea que “hay que destacar como un significativo capítulo de la política internacional la tendencia franca de los países del mundo a conformar agrupaciones continentales o regionales, esto es, que existe un fuerte movimiento hacia la integración de los Estados” (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 157). En consecuencia, “siguiendo la tendencia global se dará gran importancia a la participación en los movimientos de integración latinoamericana” (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 157).

Es importante destacar la idea de “movimientos de integración” (en plural) precisamente porque la propuesta incluye al conjunto de experiencias vigentes hacia esa fecha: ALADI, Tratado de Brasilia (*sic*)<sup>523</sup>, Fondo Financiero de la Cuenca del Plata<sup>524</sup> y MERCOSUR. En otros términos, el MERCOSUR es considerado sólo una experiencia más del conjunto de procesos de integración y cooperación que involucran al Paraguay.

Todos estos acuerdos, por otra parte, se subordinan a dos conceptos: el primero es el de *negociación*: “mecanismo por excelencia *que pondremos en marcha* para lograr un trato igualitario y equitativo que contemple con realismo las asimetrías en los niveles de desarrollo de nuestros países (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 158, las cursivas son nuestras); el segundo es el de *desarrollo*: “la integración y la cooperación regionales no constituyen hechos aislados (...) *existen* [para] *resolver los requerimientos prioritarios de sus políticas nacionales de desarrollo* (...) es allí donde deben buscarse las motivaciones reales y consistentes de la acción comunitaria” (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 159-161, las cursivas son nuestras).

La integración, para el argañismo, “debe estar respaldada en la clara percepción de beneficios concretos por parte de los países involucrados. Estos beneficios deberían ser

---

<sup>523</sup> El Tratado de la Cuenca del Plata fue firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1969 y tiene por objetivo aunar esfuerzos para promover el desarrollo y la integración física de los países del área.

<sup>524</sup> Este Fondo, conocido bajo el acrónimo de FONPLATA fue creado en 1976 y tiene por objetivo prestar apoyo financiero a las actividades desarrolladas bajo el marco del Tratado de 1969.

alcanzados mediante un justo equilibrio de los intereses nacionales con los intereses regionales”.

De acuerdo a estas expresiones, el sector argañista plantea que la integración sólo se justifica en tanto y en cuanto se subordine al desarrollo nacional, al que debe contribuir mediante beneficios concretos. Dado el énfasis en relación al concepto de *negociación*, la idea que subyace es que no es esa la situación actual. En efecto, cuando se aborda el análisis del MERCOSUR se destaca precisamente el tema de las asimetrías. Pero antes de avanzar sobre este tópico conviene introducir dos cuestiones adicionales también abordadas en este capítulo, que oficia como marco interpretativo de las posiciones expresadas más adelante.

En primer lugar, la recuperación de dos nociones vinculadas al “verdadero sentido integracionista”: la *cooperación* y la *complementación económica*, destinadas a lograr “un crecimiento compensatorio de las economías tendientes a reducir las diferencias de desarrollo relativo entre nuestros países” (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 164). Lo que se está indicando aquí es que la integración no sólo debe facilitar los procesos de desarrollo nacional, sino que también debe contribuir a *nivelar* las diferencias entre los países que forman parte de los acuerdos. En segundo lugar, se destaca la concepción de que “unidos nuestros países serán poderosos” (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 164); a saber, que los beneficios de la integración también se vinculan con incrementar el peso relativo de la región en el escenario internacional.

En relación con el MERCOSUR la propuesta parte de considerar que “la decisión paraguaya de participar (...) ha suscitado severas críticas porque el compromiso de fundamentar cambios en las reglas del relacionamiento internacional del país no ha sido producto de una reflexión minuciosa y sopesada de sus consecuencias jurídicas, políticas y económicas” (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 169). Se acusa así al gobierno de Rodríguez de improvisación, además de evidenciar la falta de acuerdos y/o consensos entre el Poder Ejecutivo y el partido colorado acerca de la integración vía MERCOSUR.

El problema principal es, para el argañismo, la “marcada diversidad [entre países] que condiciona las orientaciones, modalidades y factibilidades de la acción comunitaria” (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 169)<sup>525</sup> frente a lo cual sólo

---

<sup>525</sup> Al respecto la propuesta hace una detallada enumeración que es importante considerar: “Heterogeneidades de los países del MERCOSUR: a) diferencias en la dimensión económica, geográfica

cabe la “mayor flexibilidad normativa” y la “menor restricción institucional”. Así, y si asume “que la integración es un proceso al cual debemos concurrir inexorablemente porque es un imperativo geopolítico” (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 169) lo cierto es que todo indica que el “modelo mercosuriano” de integración definitivamente no cuenta con el apoyo de este sector de la ANR.

Por último, en el capítulo referido a la integración física, la agrupación colorada destaca la “significativa importancia” de la “integración física de la Cuenca del Plata”, pero sus propuestas en torno a este objetivo se articulan en función de otros procesos y/o Tratados, no en el marco del MERCOSUR: los ya mencionados Tratado de Brasilia (*sic*) y el FONPLATA.

La propuesta del PLRA, en tanto, se ubica más decididamente en una línea pro-mercasureña: “respeto del marco jurídico internacional, y decidido impulso para la integración económica y social sub-regional, a fin de dinamizar nuestro desarrollo y de mejorar nuestra capacidad negociadora” (Plan del Gobierno del PLRA, 1993: 37). Así, articula la aspiración por el desarrollo nacional con la posibilidad de incrementar la capacidad negociadora del país en el marco de un proyecto de integración regional.

En la misma línea, para el PLRA el desarrollo económico debe estar basado “en la potenciación de nuestra producción y productividad industrial, agrícola, ganadera, minera y energética, en la orientación del crédito hacia la producción, en el ordenamiento del gasto público, en la tecnificación y modernización, en el concurso de la iniciativa privada, en el crecimiento intersectorial e interregional de la actividad productiva, en la activación de la capacidad ociosa instalada, en el incremento del empleo, en un mercado interno ensanchado y transparente, *en el acceso a un mercado subregional integrado* y en la conquista de nuevos mercados externos para nuestros productos” (Plan del Gobierno del PLRA, 1993: 39, las cursivas son nuestras). Así, y de forma similar a las propuestas del mismo período de los otros casos nacionales abordados, el partido considera al MERCOSUR básicamente como un “mercado ampliado”, cuyas características no entran en contradicción con las políticas nacionales de desarrollo. Por el contrario, y en tanto plantea “redimensionar el Estado para el

---

y demográfica; b) diferencias en la disponibilidad de recursos naturales y las modalidades de su explotación; c) diferencias en la estructura económica, particularmente en cuanto a la participación, características y pautas de desarrollo de la industria manufacturera; d) diferencias en las políticas económicas y en el papel que los agentes económicos desempeñan en su gestión; e) diferencias en las prioridades derivadas de la situación coyuntural del sector externo; f) diferencias en cuanto a la importancia relativa de las relaciones intrarregionales en el plano económico” (Proyecto de Reconciliación Colorada y Nacional, 1992: 170).

cumplimiento racional y controlado de sus funciones específicas” (Plan de Gobierno del PLRA, 1993: 38) el “modelo MERCOSUR” se vincula naturalmente al resto de las propuestas partidarias. El objetivo es “llegar a las integraciones de grandes espacios socio-económicos, que abran un mercado ampliado para nuestro comercio y posibiliten más eficiencia, mayor competitividad y mayor capacidad de regateo y discusión en los ámbitos internacionales” (Plan de Gobierno del PLRA, 1993: 40).

Un segundo ámbito donde el partido explicita sus percepciones en torno a la integración se plasma en su propuesta de “Fomentar la creación de institutos que acompañen los procesos de cooperación e integración para asegurar la efectiva aplicación de las normas internacionales o supranacionales concertadas y la protección del patrimonio y de las transacciones de los particulares más allá de nuestras fronteras” (Plan de Gobierno del PLRA, 1993:40) lo que da cuenta del cambio operado en relación a la elección anterior. En efecto, alejada de una postura “razonablemente nacionalista y antiimperialista” la organización partidaria se posiciona de una forma más “clásicamente” liberal, en favor de la competencia, la libre empresa y la reducción del tamaño del Estado, vinculando ese proceso a la pertenencia al MERCOSUR.

En síntesis, para la elección del año 1993 se observan cambios notorios en relación con la elección anterior y con lo planteado en el capítulo III. Por un lado, se identifica claramente en el partido colorado a un sector disconforme con el “modelo mercosureño” de integración, el argañismo; no así con la integración en sentido estricto, porque se recuperan otras experiencias en las que participa Paraguay desde un ángulo positivo. Por otro lado, se verifica que para este sector *la integración debe estar subordinada al desarrollo nacional; el MERCOSUR es percibido aquí como un proceso al cual se ingresó de forma “irreflexiva” sin considerar sus consecuencias, afirmando implícitamente que el proceso no se ajusta a esa exigencia.* El énfasis en la heterogeneidad entre los socios y las asimetrías da cuenta de que para el argañismo el MERCOSUR no garantiza beneficios para el Paraguay.

El PLRA, por su parte, recuperó en esta elección la tradición histórica partidaria, enfatizando los aspectos vinculados a la *integración económica*; aún así, la consideración que se hace en torno a la posibilidad de aceptar normas supranacionales indica que ha avanzado en sus concepciones sobre la integración.

En ambos casos la tónica fue, sin embargo, el escaso desarrollo y la poca atención otorgada al MERCOSUR. En efecto, en ambas plataformas el proceso de integración apenas es mencionado en los apartados correspondientes a política exterior, con algunas

limitadas extensiones en lo referente a las políticas económicas. El énfasis de ambos partidos se coloca en el plano doméstico, y en particular en los procesos políticos.

#### ***4.2-Las elecciones de 1998: entre el apoyo y la oposición al MERCOSUR***

La victoria del año 1993 de la fórmula Wasmosy-Seifart<sup>526</sup> implicó que la ANR siguiera controlando el máximo poder estatal. Sin embargo, y a diferencia de 1989, en esta ocasión el partido perdió la mayoría en el Congreso, ahora en manos de la oposición<sup>527</sup>. Por añadidura, el fraude en las elecciones internas de 1992 había ocasionado una profunda división entre los sectores que apoyaban a Wasmosy-Seifart y los sectores que respaldaban a Luis María Argaña, uno de los principales líderes partidarios del momento. Para finalizar, el rol clave desempeñado por Lino Oviedo en las victorias de 1992 y 1993 se traducía en una fuerte dependencia del nuevo titular del Poder Ejecutivo con respecto al jefe militar. Este conjunto de factores auguraban una gestión conflictiva, como efectivamente sucedió.

Más allá de las diversas y complejas coyunturas que debió atravesar la presidencia de Carlos Wasmosy, nos interesa destacar 2 procesos: en primer lugar, el progresivo distanciamiento con Lino Oviedo, quien lanzó su propia carrera política e inició una dinámica de confrontación con su ex aliado político<sup>528</sup> y; en segundo lugar, la consolidación del liderazgo argañista al interior del partido colorado<sup>529</sup>, que lo enfrentó inicialmente a Wasmosy y, posteriormente, ante la amenaza electoral del “oviedismo” al propio General<sup>530</sup>. Las consecuencias de ambos desarrollos políticos son conocidas: el intento de golpe de estado en 1996 (la “crisis de abril”)<sup>531</sup>, que tuvo como trasfondo “la

---

<sup>526</sup> De acuerdo a Paredes (2001a) la victoria de Wasmosy fue dudosa y su nombramiento como presidente se debió al menos en parte al rápido reconocimiento de Brasil (por su vinculación con Itaipú) y la Unión Europea.

<sup>527</sup> En el Senado, ANR obtuvo 20 bancas frente a las 17 del PLRA y las 8 de la Alianza Encuentro Nacional (PEN, PRF y PDC) mientras que en la Cámara de Diputados ganó 38 bancas frente a las 33 del PLRA y las 9 de la AEN.

<sup>528</sup> El General Oviedo creó en 1994 el Movimiento Nacional Democrático Colorado (MONADECO) con la intención de competir en las internas del coloradismo contra Argaña en 1996; luego de la “crisis de abril” y de su pase a retiro, fundó la Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE) también como línea interna del partido, pero ahora destinada a competir contra la alianza argañismo-wasmosismo y en el marco de la selección de las candidaturas para las elecciones presidenciales de 1998. La UNACE se separó de la ANR en el año 2002.

<sup>529</sup> Confirmada por la victoria en las internas coloradas de 1996 que ungieron a Luis María Argaña como Presidente del partido.

<sup>530</sup> El punto álgido del conflicto Wasmosy-Argaña se produce en el período 1994-1996. A partir de entonces y consolidada la posición de Argaña en el seno del partido colorado se redefinen las relaciones con Wasmosy con el objetivo de bloquear la ascendente corriente “oviedista”.

<sup>531</sup> Para Paredes (2001a: 105) “los hechos que quedaron conocidos como 'la crisis de abril' fueron resultado de una compleja red de conflictos de negocios, políticos, militares e internacionales”. Se inició con la orden de Wasmosy de pasar a retiro al hasta entonces comandante del Ejército, Lino Oviedo, el 22

cuestión militar” -la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil-, y la puja entre Luis María Argaña vs. Lino Oviedo, que derivaría en 1999, en el asesinato del propio Argaña, por entonces vicepresidente del Paraguay.

Esquemáticamente, el pase a retiro del General Lino Oviedo en 1996 generó un conato de rebelión militar que no derivó en la caída del Presidente gracias a la oposición que generó en la propia población paraguaya (que ocupó las calles en defensa de la democracia) y a la intervención diplomática tanto de los países del MERCOSUR como de los Estados Unidos (Paredes, 2001a)<sup>532</sup>. Lejos de coartar las expectativas presidenciales de Oviedo, la destitución alentó la conformación de una estructura partidaria propia (UNACE) que enfrentó exitosamente a Luis María Argaña en las elecciones internas del coloradismo de 1997, obteniendo así la candidatura oficial del partido para las elecciones presidenciales del año siguiente. Sin embargo, el simultáneo procesamiento del General por los acontecimientos de 1996 derivó en su enjuiciamiento y condena a 10 años de prisión, lo que a la postre impidió su presentación.

A nivel partidario, hacia 1997-1998 tres tendencias/agrupaciones se disputaban la supremacía interna (ver Cuadro N° 13.b): el MRC, de Luis María Argaña; UNACE y el wasmosismo, que en 1997 crea el movimiento Acción Democrática Republicana (ADR). En el marco de una predecible derrota, Argaña se acercó a sectores vinculados a Wasmosy, conformando la fórmula Luis María Argaña-Nicanor Duarte Frutos; por su parte, Oviedo eligió como compañero a un empresario, Raúl Cubas Grau.

Luego de la derrota argañista y del encarcelamiento de Oviedo, confirmado por la Corte Suprema de Justicia, tanto Wasmosy como Argaña coincidieron en la necesidad de presentar una fórmula unificada para evitar el desplazamiento del partido del poder gubernamental, que se plasmó finalmente en las candidaturas triunfantes de Raúl Cubas Grau como Presidente y Luis María Argaña como Vice-presidente. Por su parte, desde la cárcel Lino Oviedo alentó el voto a la fórmula oficial Cubas Grau-Argaña bajo la consigna “Tu voto vale doble”, a saber: que la victoria del coloradismo se iba a traducir

---

de abril de 1996 y finalizó con su nombramiento como Ministro de Defensa. Ante el repudio que generó esa decisión, el presidente dio marcha atrás y Oviedo fue finalmente pasado a retiro sin asumir el cargo (Paredes, 2001a).

<sup>532</sup> Como ya mencionamos, a nivel del MERCOSUR, la situación política paraguaya en la segunda mitad de los años 90 motorizó la firma del Protocolo de Ushuaia, como veremos en el Capítulo IX. A nivel interno, facilitó un acuerdo de gobernabilidad entre el Presidente y el principal partido de oposición, el PLRA, que garantizó la continuidad en la gestión gubernamental.



en su liberación<sup>533</sup>. Tal promesa anunciaba nuevos problemas para la democracia paraguaya.

Mientras la ANR parecía paralizada por la feroz disputa interna, los principales partidos de oposición se unificaron en la denominada Alianza Democrática en 1997. Así, el PEN y el PLRA, reeditando la coalición electoral de 1996 que les había permitido ganar la alcaldía de Asunción<sup>534</sup>, conformaron una única fórmula presidencial: Domingo Laíno por el PLRA y Carlos Filizzola por el PEN.

En un escenario de división del oficialismo y unificación de la oposición existía una posibilidad cierta de que el Partido Colorado fuera derrotado por primera vez en las urnas<sup>535</sup>. La aproximación entre ambas fuerzas políticas fue en parte consecuencia de los resultados electorales de 1993 donde “a pesar de ganar el 60% de las bancas parlamentarias, perdieron la presidencia de la República”. Así, “se aprendió la lección y tras arduas negociaciones presenta[ron] listas conjuntas a todos los cargos en disputa” (Bareiro, 1997: 7).

Empero, y lejos de las expectativas generadas, la ANR volvió a ganar la elección presidencial de 1998 (ver Cuadro N° 7), recuperando también la mayoría en ambas Cámaras del Congreso Nacional<sup>536</sup>. De acuerdo a Borda y Masi (2002: 209) la derrota se debió a diversas razones: por un lado, al hecho de que “a pesar de la fuerte división generada en el Partido Colorado [éste] trabajó unido electoralmente para asegurar una victoria legítima y aplastante”; por otro al “liderazgo caudillista tradicional del principal partido de la oposición y de los sucesivos errores cometidos por este liderazgo y acumulados en los años de transición. El PLRA sólo logró la adhesión electoral de sus propios militantes y esta limitación nunca fue aceptada como tal por su conducción. Las sucesivas candidaturas de Domingo Laíno, su “único” líder (1989, 1993 y 1998), iban

---

<sup>533</sup> La consigna se basaba no sólo en el hecho de que Raúl Cubas Grau había sido el compañero de fórmula del propio Oviedo sino en las palabras del ahora candidato a Presidente, que prometió en su campaña sacarlo de la cárcel.

<sup>534</sup> Cabe recordar que en 1991 el Partido Encuentro Nacional había vencido al Partido Colorado en este distrito.

<sup>535</sup> En tal sentido, el Diario Clarín expresaba en los meses previos a la elección presidencial “[el] prestigioso candidato opositor Domingo Laino, postulado por la coalición Alianza Democrática (...) según las encuestas, con la caída en desgracia de Oviedo, podría imponerse con facilidad el 10 de mayo” (Diario Clarín, 18/04/1998). En idéntico sentido, y el mismo día de la elección presidencial, se expresaba el Diario español El País “El Partido Colorado corre el peligro de perder el poder que ocupa desde hace 50 años (...) Las últimas encuestas sitúan tres puntos arriba o abajo a Raúl Cubas Grau, candidato del oficialista Partido Colorado, y a Domingo Laíno, aspirante de la opositora Alianza Democrática” (Diario El País, 10/05/1998).

<sup>536</sup> El partido colorado obtuvo 25 bancas en la Cámara de Senadores frente a los 20 de la Alianza Democrática. En la Cámara de Diputados ganó 45 escaños frente a los 35 de los partidos de oposición.

desgastando su figura y creando fuertes resistencias en el electorado independiente, en pleno crecimiento”.

Al complejo panorama político interno que enmarcó el proceso eleccionario cabe agregar además la crisis económica. Como ya mencionamos para los casos de Argentina y Uruguay, para esta fecha la región comienza a experimentar los efectos de la debacle financiera desatada en 1997 en el sudeste asiático y que en enero de 1999 provocará la devaluación de la moneda brasileña. En el caso del Paraguay, a un desempeño económico mediocre durante gran parte de la década de los 90 -que había agudizado los problemas sociales de país-<sup>537</sup>, se suma ahora la crisis externa.

¿Qué espacio ocupó en este escenario la integración regional? En el caso de los partidos políticos de la Alianza Democrática, el MERCOSUR fue considerado como un elemento de suma importancia para el país. Por primera vez, el proceso es identificado claramente como un estímulo para “replantearnos nuestro proyecto nacional, nuestro sistema político, económico, cultural y nuestra identidad para posicionarnos con éxito en el mundo”. En esta línea, se consideraba que el ingreso del país se hizo sin “medir consecuencias ni evaluar las oportunidades para sacar provecho de la integración” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 62) pero que, luego de casi ocho años de vigencia del proceso, era hora de replantear esa situación.

Desde su perspectiva, el país no podía prescindir del MERCOSUR por dos razones: por un lado porque “Paraguay sin MERCOSUR ahonda su aislamiento y su subdesarrollo”; a su vez “mantenerse en el aislamiento político y económico, significará, en primer lugar, permanecer en un modelo económico agotado, que no crea empleo y bienestar, y que, por lo tanto, no crea un clima propicio para las inversiones”. Por otro lado, porque “estar fuera del proceso de integración regional, significa perder una garantía esencial para la vigencia y afianzamiento del proceso democrático en el país” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 75). Se advierte así la fuerte asociación que se hace entre integración y democracia además de que la Alianza se posiciona de forma categórica a favor de la continuidad del proceso: “Contrariamente a la tesis sustentada por algunos sectores políticos, en el sentido que el MERCOSUR es perjudicial para el desarrollo nacional y puede crear más miseria, se sustenta la tesis

---

<sup>537</sup> Al respecto, Borda y Masi (2002: 196) plantean que “la creciente dificultad fiscal, la contracción de la inversión pública y privada, la retracción agroindustrial y la desaceleración del comercio de triangulación reflejan la crisis de un modelo vigente durante muchos años, basado en el control de los recursos naturales en manos de unos pocos y la administración discrecional del Estado para generar renta y obstruir, en vez de alentar, la competencia tanto en el ámbito económico como político”.

totalmente contraria” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 75).

En lo referente al desarrollo económico, la Alianza estableció su relación con la integración siempre y cuando se cumplieran ciertos requisitos. En primer lugar, y casi a modo de declaración de principios, se planteaba que “se elaborará y ejecutará una política económica internacional abierta al exterior que ayude a sustentar el desarrollo nacional del país, basada en la competencia del mercado, la responsabilidad social y el respeto al medio ambiente” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 75).

Sobre esta base, se advertía de la presencia de fuertes asimetrías y desequilibrios en el MERCOSUR, por lo tanto, era necesario “la puesta en marcha de instrumentos de cooperación del MERCOSUR hacia Paraguay, que tiendan a la superación de los problemas estructurales de índole económica y social del país, garantizando así un desarrollo igualitario de los países que conforman dicho proceso de integración” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 75). El objetivo era, en este sentido “establecer una nueva relación equilibrada con los principales vecinos del Paraguay, que resguarde los intereses nacionales y evite la conflictividad” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 76).

Por “relación equilibrada” debe entenderse precisamente la aceptación del menor desarrollo económico del país en relación con sus socios, la implementación de mecanismos destinados a disminuir esa diferencia y, en particular, el reconocimiento de la igualdad soberana en las relaciones entre los países. Un punto particularmente conflictivo vinculado con este último aspecto era el referido a las represas hidroeléctricas de Yacyretá y, fundamentalmente, Itaipú; un reclamo histórico de las principales fuerzas políticas del Paraguay. Al respecto, la Alianza consideraba que “el Paraguay tendrá que revertir el tratamiento bastante desigual que se ha desarrollado alrededor del aprovechamiento de los emprendimientos hidroeléctricos binacionales (...) las autoridades paraguayas de dichos entes habrán de hacer valer con firmeza los derechos del Paraguay que surgen de los propios tratados” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 76). De igual manera, se planteaba que “si el objetivo es pensar un Paraguay del futuro integrado a los mercados regional e internacional, es necesario repensar el tratamiento de las hidroeléctricas como factor dinámico de una integración efectiva y competitiva del Paraguay en los mercados de la región y del mundo” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998:

76). En otros términos, no sólo aprovechar la energía para el propio desarrollo nacional, sino también modificar aquellos aspectos irritantes de los Tratados vigentes para los intereses soberanos del país<sup>538</sup>.

En consonancia con la formulación del MERCOSUR como oportunidad para redefinir el proyecto de país, la Alianza también consideró al proceso de integración en varios apartados vinculados a las políticas domésticas, en particular aquellos referidos a la construcción y modernización de la infraestructura de país<sup>539</sup>, el desarrollo científico-tecnológico<sup>540</sup>, la cultura<sup>541</sup>, entre otros aspectos. En importante destacar en este marco que el MERCOSUR también fue incluido a la hora de formular la política de defensa: “El contexto de la política de defensa para el período 1998-2003 debe ubicarse en el marco del proceso de integración subregional del MERCOSUR. La constitución de este bloque de cuatro países en 1991 generó un escenario nuevo en términos de defensa y seguridad. Reforzó la tendencia a la disminución de las percepciones de amenaza externa y de la hipótesis de conflicto con los vecinos” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 72).

Por su parte, el sector argañista representado en la fórmula presidencial de la ANR mantuvo los lineamientos generales del posicionamiento expresado en la elección anterior<sup>542</sup>. En efecto, si bien sostenía apoyar al MERCOSUR<sup>543</sup> en los hechos puede

---

<sup>538</sup> En relación al Tratado de Itaipú, la obligación de Paraguay de vender a Brasil la energía no utilizada por el país a una tarifa fija sin que le sea permitido venderla a terceros mercados; en lo referente a Yaciretá, el precio abonado por Argentina, la administración del Ente Binacional y la realización de las obras complementarias en territorio paraguayo, entre otras cuestiones.

<sup>539</sup> La integración implica “mejorar en cantidad y en calidad los caminos y las rutas entre las compañías rurales, los distritos y los departamentos, para acabar con el aislamiento hacia adentro. Se impone mejorar y ampliar la cobertura de comunicación del Paraguay con el mundo para romper la mediterraneidad” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 18).

<sup>540</sup> “Los grandes temas de afirmación política y económica del Paraguay, la navegabilidad de los ríos Paraguay y Paraná; la preservación del Pantanal; los corredores bioceánicos; el desarrollo sostenible del Gran Chaco; el acueducto del Río Paraguay al Chaco Central; la producción, la transmisión y comercialización de la energía (Itaipú, Yacyretá, Corpus), todos ellos necesitan de un fuerte soporte tecnológico. Si en la base de las negociaciones internacionales no se encuentra el dato tecnológico, se corre el riesgo de -por ignorancia- ir en contra de los intereses nacionales” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 71).

<sup>541</sup> La apertura externa hace necesario prepararse para “la confrontación de nuestra cultura con la internacional, especialmente con la regional, en términos simétricos de forma que se protejan el trato igualitario y el respeto a las diferencias” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 66).

<sup>542</sup> El apartado correspondiente a la ANR se desarrolla en base a dos documentos elaborados por el Movimiento de Reconciliación Colorada a manos de su líder principal, Luis María Argaña. El primero es una Conferencia pronunciada en el Centro Latinoamericano y del Caribe de la Universidad Internacional de La Florida el 7 de marzo de 1997, un año antes de las elecciones presidenciales, titulada “La integración para el desarrollo”; el segundo es la “Carta a mis Correligionarios” escrita en ocasión de las internas partidarias, también de 1997. En ambos documentos Argaña desarrolla extensamente su pensamiento político y las propuestas de su Movimiento, por lo cual constituyen un invaluable

considerarse como una fracción partidaria que con el paso del tiempo acentuó su perfil opositor.

El MRC reconocía que “en nuestros tiempos ya ningún país podrá desarrollarse de forma autónoma y separada de los demás” (Argaña, 1997a: 203), siendo “la integración tanto regional, hemisférica o con la Unión Europea” el camino para lograr un “desarrollo sustentable” (Argaña, 1997a: 205). No es casual que se mencione la “integración hemisférica”, porque tal expresión da cuenta del principal cambio del sector en relación a la elección anterior.

De acuerdo a su percepción, los países de América Latina hasta el momento “han seguido el camino de una balcanización integracionista” multiplicando y diversificando los esfuerzos: el SELA, Pacto Andino, MERCOSUR, ALADI, Grupo de los Ocho, dan cuenta de que “la integración en la diversidad (...) no ha logrado sus mejores frutos” (Argaña, 1997a: 207) en particular porque estas experiencias no permitieron “romper la brecha tecnológica y científica que existe entre los países centrales y periféricos” (Argaña, 1997a: 208) ni superar la pobreza y el subdesarrollo. Del conjunto de los procesos mencionados, el MERCOSUR era el que presentaba las mejores posibilidades a futuro. Sin embargo el Paraguay, al ingresar al mismo, “perdió posiciones regionales obtenidas con anterioridad”, en particular el tratamiento especial correspondiente a un estado de menor desarrollo económico relativo. Esto implicaba para el país la necesidad de “su renegociación con el objetivo de buscar el equilibrio de la manifiesta descomposición que la situación heterogénea de sus asociados ha generado” (Argaña, 1997a: 209).

Por otro lado, si la experiencia histórica había demostrado el fracaso de las formas de integración de la región: ¿cuál era la alternativa? Para el MRC, la opción era el ALCA: “Debo manifestar francamente mi adhesión sin reticencias al proyecto de creación del Área de Libre Comercio de las Américas” (Argaña, 1997a: 215). Las razones de esta decisión se fundaban en los principios y objetivos que guiaban a este proyecto: el reconocimiento de que “la integración económica y la creación de un área de libre comercio será tarea compleja a la luz de las amplias diferencias en los niveles de

---

documento en relación a cómo se posicionaba este sector frente al MERCOSUR en las postrimerías de las elecciones presidenciales.

<sup>543</sup> “El acuerdo MERCOSUR contará con nuestro apoyo y nuestra cooperación aún cuando insistiremos en la atención de nuestras necesidades de país menos desarrollado del área” (Argaña, 1997b: 288).

desarrollo y en los tamaños de las economías”<sup>544</sup> y al hecho de que “resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo”. El objetivo era entonces “lograr una mayor justicia social para todos nuestros pueblos”<sup>545</sup>.

Más allá de la explícita señal al resto de los socios del MERCOSUR, lo que plantea el MRC es que se acepta al ALCA porque éste parte del reconocimiento de las asimetrías y se propone lograr el desarrollo con justicia social, al menos en términos declarativos. Así, se reitera “debemos entender una vez más que la dificultad detectada en los proyectos latinoamericanos y de otras áreas es el problema de la existencia de profundas desfases (*sic*) en los grados de desarrollo de nuestros pueblos” (Argaña, 1997a: 216).

De igual manera, y en lo que puede considerarse una nueva referencia a las falencias que el sector identificaba en el MERCOSUR se advierte que deben existir “diferencias de grados en el avance del proceso”, ya que “la experiencia de los países que nos antecedieron en esta marcha, da fundamentos a manifestar *que quienes centraron todo su esfuerzo exclusivamente en mecanismos de desarme arancelarios profundizaron las desigualdades existentes y en consecuencia, fracasaron en su empeño*” (Argaña, 1997a: 219, las cursivas son nuestras).

La propuesta -o velada amenaza- para el MERCOSUR es entonces la necesidad de un tratamiento diferencial y la renegociación en aquellas áreas consideradas claves para el país: coordinación de políticas macroeconómicas (lo que nos remite al contexto de crisis que se experimentaba en ese momento), medio ambiente, derechos laborales, derechos intelectuales, patentes y marcas, solución de controversias, integración productiva, entre otras. Debe destacarse que todas estas propuestas se realizan en función del ALCA pero que bien pueden interpretarse en relación con el MERCOSUR considerando que muchas de esas “demandas” también son señales propicias a los intereses de los Estados Unidos, principal impulsor del proyecto.

Para el MRC entonces “No es tiempo de excluirse, sino de incluirse. No es el tiempo de renunciar a nuestros derechos fundamentales (...) sino de una firmeza negociadora al que tenemos derecho los países de menor desarrollo relativo, y más aún cuando los

---

<sup>544</sup> Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo sostenible en las Américas, 1996 (en Argaña, 1997a: 216)

<sup>545</sup> *Ibíd.*

instrumentos internacionales fueron negociados con debilidades y bajo presiones” (Argaña, 1997a: 214).

Bajo este “paradigma interpretativo” el sector también se permitió reconocer algunos aspectos positivos en el MERCOSUR, en particular en relación al incremento del comercio intrarregional y, especialmente “que este intercambio se concentra en bienes procesados, en contraste con las exportaciones que se realizan a otros mercados, en las que predominan los bienes primarios o de escasa elaboración” (Argaña, 1997b: 288). De manera similar, rescata la posibilidad de que el MERCOSUR “puede dar lugar a aperturas de colaboración con centros académicos universitarios y de investigación” (Argaña, 1997b: 265).

En síntesis, en las elecciones de 1998 se enfrentaron dos posicionamientos claramente diferenciados en relación al MERCOSUR. De la mano de la Alianza Democrática se plasmó una propuesta que partía de percibir al proceso de integración como un elemento positivo para el desarrollo del país, ya sea en términos económicos como políticos, vinculado fundamentalmente a la “garantía” para la democracia paraguaya que implicaba la membresía al bloque regional. De las expresiones del candidato de la ANR, en cambio, se deduce un visión negativa que hace énfasis en lo que el país ha perdido al ingresar al MERCOSUR decantándose por la opción hemisférica liderada por los Estados Unidos.

Aún así, de la documentación partidaria analizada surgen algunos elementos que invitan a reinterpretar algunos aspectos de la anterior afirmación. La Alianza Democrática no expresa en este sentido un “apoyo sin condicionamientos”; por el contrario da cuenta de cierta insatisfacción con la manera en que se desarrollan las relaciones intrarregionales, en particular en lo referente a los emprendimientos hidroeléctricos y a la necesidad de implementar mecanismos de cooperación efectivos para contribuir al desarrollo paraguayo. La ANR en tanto rescata la composición del comercio intra-MERCOSUR como un aspecto positivo y su “opción ALCA” puede leerse también como un elemento de presión hacia sus socios regionales más que como una unívoca decisión de abandonar el MERCOSUR a favor del proyecto norteamericano.

#### ***4.2.1-El Gobierno de Unidad Nacional: coincidencias partidarias sobre el MERCOSUR.***

El 15 de agosto de 1998 asume la Presidencia del Paraguay Raúl Cubas Grau. Apenas tres días después firma el Decreto 117 que conmuta la pena de Lino Oviedo, quien sale

de la cárcel. La grave crisis política que se inicia a continuación culmina con el asesinato del Vicepresidente de la República, Luis María Argaña, el estallido social derivado de ese magnicidio<sup>546</sup>, la renuncia de Cubas Grau y la fuga del país de Lino Oviedo<sup>547</sup>, considerado el autor intelectual de la muerte de Argaña. En reemplazo del hasta entonces Presidente es nombrado Luis González Macchi, colorado perteneciente a la agrupación MRC y hasta entonces Presidente de la Cámara de Senadores.

El rol central que cumplieron los países del MERCOSUR en favor de la continuidad del proceso democrático paraguayo en este contexto es reconocido por la literatura sobre el tema. Al respecto, Ribeiro Hoffmann (2005: 88) plantea que “Os governos dos Estados-partes do Mercosul intervieram a favor da manutenção da ordem democrática no Paraguai duas vezes. A primeira foi em 1996, após a tentativa frustrada de golpe de Oviedo, e a segunda, em 1999, após o assassinato do vicepresidente Argana e a resignação do presidente Cubas”<sup>548</sup>. En relación con la crisis de 1999 recuerda que “Quando o presidente Raul Cubas resignou, a Argentina e o Brasil concederam imediatamente asilo político a Oviedo. Julio Sanguinetti, então presidente uruguaio, declarou que a renúncia de Cubas era a melhor solução para o Paraguai. Todos os três países temiam um golpe de Cubas e Oviedo”<sup>549</sup>. Finalmente Lino Oviedo se asilará en Argentina mientras que Cubas Grau lo hará en Brasil; en ambos casos los países del MERCOSUR actuaron como “válvula de escape” para descomprimir la situación política del país.

El nuevo Presidente Luis González Macchi convocó pocos días después de su asunción a un “Gobierno de Unidad Nacional”. Los principales partidos opositores, el PLRA y el PEN aceptaron la invitación y se integraron al gabinete ministerial (recibieron cuatro carteras<sup>550</sup>) con el objetivo de contribuir a la estabilización política. Dada la situación que había enmarcado el recambio presidencial, González Macchi no contaba con un Plan de Gobierno, por lo cual solicitó a sus partidos aliados y a su propia base política,

---

<sup>546</sup> Conocido bajo el nombre de “el marzo paraguayo”.

<sup>547</sup> Un detallado relato de estos acontecimientos puede encontrarse en Paredes (2001a) y en Caeiro (2001).

<sup>548</sup> “Los gobiernos de los Estados-partes del MERCOSUR intervinieron a favor del mantenimiento del orden democrático en Paraguay dos veces. La primera fue en 1996, después de la tentativa frustrada de golpe de Oviedo, y la segunda en 1999, después del asesinato del vicepresidente Argaña y la renuncia del presidente Cubas”. Traducción propia.

<sup>549</sup> “Cuando el Presidente Raúl Cubas renunció, Argentina y Brasil concedieron inmediatamente asilo político a Oviedo. Julio Sanguinetti, entonces Presidente uruguayo, declaró que la renuncia de Cubas era la mejor solución para el Paraguay. Los tres países temían un golpe de Cubas y Oviedo”. Traducción propia.

<sup>550</sup> Del PLRA se sumaron Luis Alberto Wagner y Miguel Abdón Saguier, representantes de las dos principales corrientes internas del partido; por el PEN se nombró a Guillermo Caballero Vargas y a Silvio Ferreira. El resto del gabinete (6 carteras ministeriales) se adjudicó al MRC.



el MRC, la elaboración de un diagnóstico y de un conjunto de propuestas para llevar a cabo durante su gobierno<sup>551</sup>. El documento resultante, denominado precisamente “Programa de Gobierno 1999-2003” fue redactado por una Comisión Técnica de Desarrollo integrada por representantes del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los partidos políticos (ANR, PEN, PLRA, PRF). Su objetivo fue “servir de guía al Gobierno de Unidad Nacional para implementar las reformas necesarias de manera a responder las múltiples demandas ciudadanas de cambio” (Programa de Gobierno 1999-2003, 1999: 189).

Desde nuestra perspectiva este documento constituye una fuente invaluable de análisis para indagar en torno a los consensos interpartidarios sobre el MERCOSUR hacia finales de la década de los 90. En efecto, el Programa incluye medidas propositivas que involucran a las áreas políticamente más relevantes y sensibles del momento. Así, es válido *preguntarse en primer lugar sobre la importancia otorgada al proceso de integración* y, en un segundo momento, sobre los *posicionamientos comunes que traducen las propuestas*.

El Programa se divide en 4 capítulos (Reforma del Estado; Políticas Sociales y lucha contra la pobreza; Reactivación económica sectorial; Competitividad y Productividad) y 21 áreas de política. El MERCOSUR sólo es mencionado *una vez* en el capítulo 3, en el área de “Fortalecimiento del sector productivo nacional”. Así, se plantea: “Negociar cláusulas compensatorias para nuestro país en el MERCOSUR de modo a disminuir las asimetrías como país de menor desarrollo relativo. Que la energía eléctrica siga las mismas reglas de mercado vigentes para los demás bienes en el MERCOSUR” (Programa de Gobierno 1999-2003, 1999: 229).

Es notoria la escasísima relevancia otorgada al proceso de integración en este programa de gobierno, además del dato nada menor de que la política exterior en general no cuenta con un capítulo propio ni con recomendaciones específicas. *Es claro en este sentido que las problemáticas internas absorben gran parte de las energías políticas como así también que se establecen pocas vinculaciones entre éstas y la posibilidad de abordarlas en el marco regional o internacional*. Por otro lado, las dos oraciones que componen el párrafo acerca del MERCOSUR dan cuenta de las escasas coincidencias interpartidarias básicas en relación a la pertenencia de Paraguay al MERCOSUR: la

---

<sup>551</sup> La Corte Suprema de Justicia habilitó a González Macchi a concluir el período presidencial de Cubas Grau en abril de 1999.

necesidad de negociar compensaciones y la revisión de los Tratados vinculados a la provisión de energía eléctrica.

Bajo este marco de propuestas de políticas se inicia el gobierno de Luis González Macchi que, al igual que las anteriores administraciones coloradas, se caracterizará por la inestabilidad política. A nivel regional, continuos conflictos por el “caso Oviedo” definirán su relación con Argentina, Uruguay y Brasil.

#### ***4.3-Las elecciones de 2003: hacia un nuevo MERCOSUR***

El gobierno de “Unidad Nacional” que inauguró la gestión de González Macchi se desintegró menos de un año después, cuando el PLRA abandonó el gobierno<sup>552</sup>. En mayo del año 2000 un nuevo intento de golpe de estado por parte de un sector de las fuerzas armadas volvió a amenazar la continuidad del proceso democrático<sup>553</sup>. En el mismo año Lino Oviedo es capturado y encarcelado en Brasil, luego de abandonar subrepticamente el exilio en Argentina e intentar desestabilizar el gobierno clandestinamente. En agosto Julio César Franco, del PLRA, es elegido vicepresidente del Paraguay, en la primera derrota nacional del Partido Colorado desde el inicio de la transición<sup>554</sup>. Estas fueron las coordenadas bajo las cuales se desarrollaron los dos primeros años de González Macchi. Los dos años siguientes, por su parte, se caracterizaron por la profundización de las pugnas intrapartidarias al seno de la ANR, que se traducirán en la separación definitiva de UNACE y la fragmentación del MRC (Ver Cuadro N° 13.b).

A la postre, la interna colorada será una de las causantes de la pérdida del poder gubernamental en las elecciones presidenciales del año 2008. Para el 2003, en cambio, la candidatura de Nicanor Duarte Frutos, uno de los líderes del MRC, obtuvo los apoyos

---

<sup>552</sup> Los desacuerdos tuvieron como fundamento la cantidad de representantes del PLRA en el gabinete presidencial. El partido exigía el 40%, a lo que el gobierno se negó. El PEN mantuvo su apoyo, lo que a la postre debilitaría su perfil opositor y ocasionaría la fractura del partido.

<sup>553</sup> De acuerdo a Paredes (2001b: 89) “Algunos sectores hablaron de 'otra locura oviedista', debido a la participación directa en los sucesos de algunos oficiales retirados que asumían ser partidarios de Oviedo, pero no saltaron evidencias contundentes en el marco de la investigación, suficientes para imputar la responsabilidad al general que se encontraba aún prófugo”. El propio Lino Oviedo desmintió su participación en el suceso.

<sup>554</sup> Dado que la doble acefalía no estaba contemplada en la Constitución del Paraguay, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que convalidó la permanencia en el cargo de González Macchi hasta el año 2003 también dispuso que el Tribunal Electoral debía convocar a elecciones para el cargo de vicepresidente. Las elecciones se llevaron a cabo en el año 2000 y enfrentaron al candidato del MRC Félix Argaña, hijo del vicepresidente asesinado y a Julio César Franco del PLRA. El sector oviedista del coloradismo apoyó abiertamente la candidatura de Franco, lo que en definitiva aseguró su victoria a la vez que multiplicaba los conflictos al interior de la ANR.

necesarios tanto al interior del coloradismo como de cara al electorado nacional a los fines de revalidar la continuidad en el poder del partido<sup>555</sup>.

En relación con el PLRA, éste experimentó un proceso interno de recambio dirigencial cuya manifestación más visible fue la derrota de “Cambio por la Liberación” a manos del sector dirigido por Julio César Franco en 1999<sup>556</sup>. Esta victoria fue la que posibilitó que este dirigente se postulara como candidato a la vicepresidencia en las elecciones nacionales del año 2000. El retiro del gabinete ministerial del PLRA y el paulatino endurecimiento del perfil opositor de Franco se tradujeron hacia el año 2002 en su propia renuncia, con miras a las elecciones presidenciales del año siguiente. En efecto, el partido<sup>557</sup> presentó la fórmula Julio César Franco-Eligio Campuzano<sup>558</sup>, descartando la concertación de alianzas con otras fuerzas políticas opositoras<sup>559</sup>.

Por otro lado, y al igual que en las elecciones anteriores, la crisis económica enmarcó el proceso de recambio presidencial. En particular “la crisis argentina fue el factor más destacado en el desmejoramiento de las relaciones económicas internacionales (...) afectó las inversiones y las exportaciones (...) y cambió el sentido del tráfico de mercaderías al establecerse la competitividad de los productos argentinos en la zona”. En la misma línea “la caída de las actividades económicas en el año 2002 deprimieron aún más el nivel de las operaciones (...) con la caída de las actividades de triangulación hacia el Brasil y la Argentina” (Molinier, 2002: 30). Así, la evolución de la economía paraguaya fue negativamente influida por los procesos económicos de sus socios, -en particular en lo que respecta al caso argentino-, además de por las dificultades internas que ya presentaba<sup>560</sup>.

---

<sup>555</sup> Su compañero de fórmula fue Luis Alberto Castiglioni, también del MRC. Cabe mencionar que si bien el partido ganó la contienda electoral perdió nuevamente la mayoría en el Congreso Nacional.

<sup>556</sup> Cambio para la Liberación siguió apoyando al gobierno, lo que le valió la escisión del dirigente Luis Wagner y sus seguidores. Wagner se transformó en un referente del partido enfrentado al sector de Julio César Franco.

<sup>557</sup> De acuerdo a Di Tella (1999: 74) para este año era posible identificar tres tendencias dentro del PLRA: “Una, la más fuerte, relativamente conservadora, pragmática y buscadora de alianzas poco ortodoxas para llegar al poder, dirigida por Julio César Franco (...) contando con Miguel Abdón Saguier como aliado (...) Otra, más reivindicadora de las tradiciones partidarias, encabezada por Luis Alberto Wagner (...) Una tercera, más progresista y opuesta a entendimientos con fuerzas tradicionales, dirigida por Martín Sannemann”

<sup>558</sup> Dirigente político perteneciente a su mismo sector.

<sup>559</sup> En particular con UNACE, -dado el contacto previo entre ambas fuerzas políticas en ocasión de las elecciones de 1999- y con el Movimiento Patria Querida (transformado en partido político en el año 2004), una nueva organización fundada en el 2002 por el empresario Pedro Fadul.

<sup>560</sup> Al respecto, en una nota de mediados del año 2002 el Diario Clarín expresaba “El año pasado el país tuvo un déficit fiscal superior a los 400 millones de dólares, una caída del PBI del 0,3 por ciento y una tasa de desempleo cercano al 20 por ciento. Sobre una población de algo más de tres millones de personas, cerca del 10 por ciento es empleado del Estado, cuyos salarios absorben el 90% del presupuesto, una muestra del clientelismo político que tradicionalmente fue el sostén del Partido

En este difícil contexto económico y político se desarrollaron las elecciones presidenciales.

Las propuestas del candidato colorado, Duarte Frutos, partieron de una lectura “pesimista” del proceso de globalización, percibida más como amenaza que como oportunidad: “esa aldea global no se funda en relaciones primarias, en la vinculación directa, en el sentido de pertenencia a un grupo primario que caracteriza a las relaciones de comunidad. La aldea global tiene un carácter despersonalizado y muchas veces genera un sistema de exclusión que margina a millones de seres humanos” (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 38). De igual manera planteó que “la globalización también arrastra un modelo de sociedad que se pretende (...) deliberadamente mundial (...) un mundo uniforme donde la pluralidad se reduce a variaciones de una regla irrenunciable: mercado libre” (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 43).

Frente a este peligro, traducido en la fórmula “un país que pierde su identidad cultural, luego perderá su soberanía económica y política” (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 44) se sostuvo la necesidad de “un programa estructural, que de una manera totalizadora, busque las soluciones a nuestros problemas económicos, sociales y culturales, modernizando al país y erradicando las desigualdades sociales” (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 48). El MERCOSUR ocupó aquí un lugar relevante: en primer lugar, “proporciona a sus miembros un poder de negociación internacional que ninguno de los países que lo integran, inclusive Brasil, podría tener aisladamente” (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 66); en segundo lugar “constituye un instrumento fundamental para el desarrollo del Paraguay moderno” (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 66).

Se observa entonces una revalorización del proceso de integración y una velada autocrítica del rol que Paraguay ha cumplido en el mismo: “debemos plantear nuestra integración al MERCOSUR como un proceso que beneficia a todos sus miembros y no como el país pobre que sólo busca beneficios. No debemos ser los pedigüenos ni los que necesitan del paternalismo del MERCOSUR” (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 66).

---

Colorado (...) Uno de los graves problemas que afecta a la economía paraguaya es que se nutre principalmente del contrabando. Se estima en 10.000 millones de dólares los ingresos económicos en negro (cifra equivalente al PBI) (...) un 48 por ciento de la población vive bajo el índice de la pobreza. Apenas un cuarto de los paraguayos tiene agua potable y de cada 100 niños menores de 12 años el 25 por ciento se encuentra en desnutrición funcional” (Diario Clarín, 06/06/2002).

Aún así, se retomaron algunas de las críticas históricas del sector: “se debe plantear una estrategia que impida que la asimetría se convierta en factor de mayor desequilibrio” y “es urgente la necesidad de establecer criterios claros para los intercambios comerciales eliminando la discrecionalidad de los países grandes” (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 65-66) pero desapareció toda mención al ALCA y a la posibilidad de abandonar el proceso. La región fue visualizada en esta coyuntura como el espacio idóneo de inserción internacional del país, la única alternativa para evitar que “nuestro país y el Uruguay [se conviertan] en segmentos anónimos del mercado internacional” (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 65-66).

En el conjunto de la propuesta sin embargo el MERCOSUR es escasamente mencionado; con exclusión del área de política exterior y medioambiental, el énfasis del programa se encuentra nuevamente en el espacio doméstico y en la necesidad de revertir las consecuencias negativas en el plano social y productivo de casi un decenio de crisis y estancamiento económico.

En el caso del PLRA, los documentos partidarios disponibles<sup>561</sup> dan cuenta de que el partido, sosteniendo su apoyo al MERCOSUR, siguió orientando sus propuestas en línea con posiciones librecambistas-aperturistas, enfatizando la dimensión económica-comercial de la integración regional. De este modo, además de sostener la implementación de una Reforma del Estado, en línea con los procesos llevados a cabo por sus socios del MERCOSUR, se planteó “tener una política económica que impulse las ventajas competitivas que refleje el Paraguay en la integración regional (...) el país tiene que ser competitivo, a nivel económico y social” (Balmelli, 2002, en PNUD, 2002: 34). El objetivo era “combatir el proteccionismo que bajo el disfraz del nacionalismo termina perjudicando a la mayoría”. En efecto “para incorporarnos al mundo y tener beneficios de una economía en crecimiento tenemos que impulsar y defender el libre comercio, la apertura y la competencia (...) una economía abierta permitirá que las empresas paraguayas manejen un mayor conocimiento sobre el consumidor y ellos sean los beneficiarios, que conformen alianzas estratégicas dentro del MERCOSUR y así accedan a los grandes mercados” (Caballero Carrizosa, 2002, en PNUD, 2002: 66).

Se identifican aquí posicionamientos similares a los observados en partidos políticos de los otros casos nacionales que concebían al MERCOSUR como un instrumento al servicio de un objetivo mayor: la inserción al mercado mundial. De forma

---

<sup>561</sup> En particular las conferencias dictadas por miembros del partido y publicadas en el marco del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de los Partidos Políticos, PNUD PAR/99-010.

complementaria, la integración regional debía ir acompañada de “una mayor flexibilidad del mercado laboral” a los fines de “apostar a la agroindustria y a los agronegocios porque es donde tenemos ventajas comparativas naturales” (Caballero Carrizosa, 2002, en PNUD, 2002: 66); en fin, ejecutar políticas “que nos lleven a solucionar los problemas sectoriales (...) la inserción del Paraguay en la integración regional llamada MERCOSUR y en el mundo” (Franco, 2002, en PNUD, 2002: 11).

Con distinto énfasis ambas propuestas dan cuenta de los cambios en los posicionamientos partidarios en relación con las elecciones anteriores. En el caso del Partido Colorado se destaca la reivindicación de la región en general y del MERCOSUR en particular como ámbito natural de pertenencia del país. Se deja de lado, en este sentido, la posibilidad de actuar aisladamente, en parte como consecuencia de una lectura de la globalización como amenaza, pero también como reconocimiento de las posibilidades que la integración puede brindar al país en términos de desarrollo productivo. Se perfila así un proyecto de inserción internacional que parte del MERCOSUR y que permite identificar más claramente las necesidades del país tanto como sus obligaciones respecto al proceso.

En el caso del PLRA, en tanto, se profundiza una tendencia que se había observado en las elecciones anteriores, cual es el énfasis en los aspectos económico-comerciales de la integración a la vez que se identifica como objetivo principal la inserción al mercado mundial. El MERCOSUR es en este marco un proceso valorado positivamente en tanto y en cuanto contribuya con la apertura y liberalización comercial. También para este partido se perfila más claramente un modelo de inserción, pero justo cuando están cambiando las coordenadas regionales que hasta entonces habían asumido ese modelo: los Presidente “Lula” Da Silva y Néstor Kirchner firmarían poco meses después el denominado “Consenso de Buenos Aires”, sentando las bases de un “nuevo MERCOSUR”.

## **5.- Partidos políticos paraguayos, integración regional y MERCOSUR: algunas conclusiones**

A lo largo del capítulo, y con un orden similar al de los casos argentino y uruguayo, expusimos el posicionamiento de los partidos políticos paraguayos en relación con el MERCOSUR considerando las coyunturas electorales presidenciales de los años 1989, 1993, 1998 y 2003. Previamente, analizamos los resultados de dos estudios que

indagaban en torno al apoyo de las élites políticas de Paraguay al proceso de integración.

De acuerdo con estas investigaciones, si bien el MERCOSUR contó con un sustento político importante en sus inicios, tanto el PLRA como la ANR contenían en su interior importantes sectores minoritarios opositores. A medida que avanza la década de los 90, esa oposición se diluye, registrándose el mayor consenso interpartidario a favor del MERCOSUR hacia el año 1998 (Alcántara, 1998b). Sin embargo, para el año 2003 ambos partidos muestran niveles inéditos de disconformidad en relación con los otros casos. En este sentido, es probable que el clima relativamente “optimista” con el que se ingresó al MERCOSUR en contraste con las fuertes dificultades que experimentó el proceso durante los años 1999-2002 haya contribuido a revertir el inicial (y mayoritario) apoyo político-partidario a favor del MERCOSUR.

Por otro lado los estudios citados dan cuenta de que el ingreso al MERCOSUR por parte del Paraguay estuvo vinculado no sólo a cuestiones económicas propias del contexto en que se conformó el proceso de integración, sino también en estrecha vinculación con la necesidad de consolidar su propio proceso de transición a la democracia, como mencionamos en el capítulo II.

A lo largo del capítulo también analizamos extensamente el devenir de los partidos políticos del Paraguay, con especial atención a las internas del coloradismo. Esta elección se fundamentó en el peso abrumador de la ANR en el sistema político del país, que se tradujo, básicamente, en dos consecuencias: en primer lugar, en la continuidad en el control del máximo poder estatal por parte del partido luego de la dictadura de Alfredo Stroessner y; en segundo lugar, en una constante inestabilidad política como resultado de la proyección a nivel nacional de los conflictos partidarios internos. En este sentido, la ANR presentó a lo largo del período bajo estudio una crónica fragmentación, sólo matizada por el predominio del sector “argañista” durante gran parte de los años 90 (Movimiento de Reconciliación Colorada). La relativa hegemonía de esta agrupación, empero, fue disputada con violencia por otros sectores, entre ellos el “oviedismo” (UNACE).

Sobre este marco de inestabilidad y fragmentación político-partidaria durante el capítulo se estudió sistemáticamente documentos y plataformas partidarias presentadas en ocasión de las elecciones presidenciales de los años 1989, 1993, 1998 y 2003. Considerando algunos de los aspectos mencionados para el caso paraguayo abordados

en el “balance provisorio” del capítulo III, en el resto de las conclusiones exponemos algunos resultados de nuestro análisis.

La primera elección (1989) presenta características excepcionales por las razones ya comentadas anteriormente, derivadas del fin de la dictadura stroessnista y del escaso tiempo con el que contaron los partidos para elaborar sus propuestas políticas. Así, la ANR directamente no elaboró un programa, mientras que el PLRA presentó una propuesta de carácter supra-partidario. Con estas salvedades, lo que indican los documentos analizados para esta ocasión es el peso de ciertos elementos que condicionaron las opciones disponibles de política exterior del Paraguay. En la misma línea, la integración es percibida por ambos partidos *como una necesidad*, derivada fundamentalmente de dos factores estructurales: por un lado, *la mediterraneidad*, que obliga al Paraguay a establecer relaciones cooperativas relativamente estables con sus vecinos si quiere seguir manteniendo sus vínculos con el exterior; por el otro, *su menor desarrollo económico relativo*, que nuevamente lo coloca en una posición de fuerte dependencia de sus vecinos más desarrollados.

Ambos factores están presentes en las propuestas partidarias, a los que se les suman elementos específicos propios de cada partido. Así, la ANR (siempre en la voz del Gral. Andrés Rodríguez) percibe *la íntima vinculación entre integración y democracia* que se ha desarrollado a nivel regional y, quizás por convencimiento o por mera oportunidad, adhiere a la idea de que un sistema democrático es esencial si se quiere avanzar en la integración. Por su parte, el PLRA reclama por *lo que percibe como un trato injusto por parte de Brasil*, señalando positivamente hacia Argentina. Aquí el partido apela también a las vinculaciones establecidas históricamente con este último país.

En otro plano, ambos *también identifican a la integración con la ampliación de las posibilidades de desarrollo para el país*, sin dejar de considerar que la clave está en las problemáticas internas. Así, gran parte de la atención política de las dos organizaciones se coloca en esta elección en el plano doméstico, en consonancia con la excepcionalidad del proceso que experimenta Paraguay y la magnitud de las tareas a encarar.

Cabe realizar la misma observación para las elecciones del año 1993, donde se manifestaron más claramente los posicionamientos partidarios.

En este sentido, -y considerando que analizamos al *sector argañista* y no la propuesta de los candidatos de la fórmula presidencial del partido-, se observó la presencia de críticas contundentes contra el MERCOSUR. Sin dejar de lado la integración regional como instrumento para potenciar el desarrollo nacional (en particular para ampliar la



capacidad negociadora del país en el plano internacional) *el argañismo consideraba que el MERCOSUR no aportaba beneficios concretos al país*. Por el contrario, *percibía que el tratamiento otorgado al Paraguay y el “modelo” que servía de sustento al proceso de integración no contribuía a nivelar las diferencias en los niveles de desarrollo entre los socios*. El problema de las “asimetrías”, del “trato diferencial” en función del menor desarrollo económico relativo y de las “compensaciones”, dan cuenta de los ejes fundamentales sobre los que se asentó su posición contraria.

Frente al argañismo, la propuesta del PLRA enfatizó la dimensión económica-comercial de la integración. Así, la organización consideró al MERCOSUR básicamente como un “mercado ampliado”, una “plataforma” a partir de la cual ganar competitividad en el escenario internacional y operar transformaciones estructurales a nivel interno.

Las elecciones del año 1998, en tanto, dan cuenta tanto de rupturas como de continuidades en los posicionamientos partidarios. El sector argañista continuó con su oposición al MERCOSUR, añadiendo ahora una explícita opción por el ALCA. Cabe mencionar de todas maneras que su adscripción a este último proceso parece descansar menos en la firme creencia de las bondades de la liberalización comercial que en sus críticas al MERCOSUR. En efecto, el argañismo *percibe al MERCOSUR como una integración asimétrica, irrespetuosa de las necesidades e intereses del Paraguay*. Aceptar el MERCOSUR en los términos en que funcionaba en esa coyuntura era una opción impensable para el sector, aún cuando se rescatasen ciertos aspectos positivos.

Por su parte, la Alianza Democrática mantuvo los lineamientos principales definidos por el PLRA para la elección del año 1993, agregando ahora la percepción de que *continuar en el MERCOSUR era también asegurar la democracia en el país*. Aún así, no fueron menores las críticas realizadas, en particular en relación al aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos, el reconocimiento del Paraguay como país de menor desarrollo y la implementación de mecanismos tendientes a compensar las diferencias entre los socios, demandas que la acercaron al argañismo.

En fin, las últimas elecciones consideradas en nuestro trabajo (2003) dan cuenta de que, aún sin abandonar las críticas, la ANR perfiló un posicionamiento más favorable a la integración en el marco del MERCOSUR. Se reconoció a la región cómo área natural de pertenencia del Paraguay y se dejó de lado la opción pro-ALCA. Sin embargo, y recordando el estudio de Alcántara (2003), este nuevo posicionamiento no implica necesariamente satisfacción con el modo de funcionamiento del proceso de integración; por el contrario, parece depender de la lectura negativa que se realizó del fenómeno de

la globalización y de la necesidad de “defensa” del Paraguay frente a este contexto. El MERCOSUR es identificado aquí como el ámbito a partir del cual el país puede evitar “transformarse en un segmento anónimo del mercado internacional”.

Por su parte, remarcando su opción por la liberalización la propuesta del PLRA se acercó a la del Partido Nacional uruguayo: énfasis en la dimensión económica-comercial; beneficios entendidos sólo en términos de ganancia de competitividad e incremento de las exportaciones “naturalmente competitivas” del país; aceptación y profundización del neoliberalismo. La opción es el mercado mundial mucho más que el marco regional.

Cabe destacar, antes de finalizar el capítulo, que de los tres casos analizados hasta el momento los partidos políticos del Paraguay son los que desarrollaron en menor medida sus propuestas y posicionamientos sobre el MERCOSUR. En este sentido, creemos que esta particularidad no puede deslindarse de los problemas políticos y económicos internos del país, que forzaron una atención casi excluyente en el escenario nacional por parte de las organizaciones político-partidarias aquí consideradas.

## Capítulo VII

### *La dimensión movilizadora de la opinión pública: organizaciones partidarias y MERCOSUR*

#### **1.-Introducción**

En el presente capítulo analizamos *comparativamente* los datos expuestos en los tres capítulos anteriores, indagando en torno a los “modelos de integración” identificados en los documentos partidarios. De igual manera, incorporamos elementos adicionales que nos permiten reflexionar no sólo sobre cómo se posicionaron los partidos políticos, -en tanto organizaciones partidarias-, frente al MERCOSUR sino también cómo se vincularon ocasionalmente al mismo, considerando la dimensión organizacional de los partidos. En este sentido, y sin pretensiones de exhaustividad avanzamos en algunas líneas de investigación que naturalmente se vinculan con nuestro propio trabajo, señalando posibles caminos tendientes a profundizar nuestra comprensión de la variable política del proceso de integración.

El capítulo se inicia a partir de la selección de algunos de los resultados expuestos en el primer apartado de los capítulo IV, V y VI, extraídos de las ya citadas investigaciones de Achard, Flores Silva y González (1993 y 1994) y Alcántara (1996a, 1996b, 1996c, 1998a, 1998b, 2001, 2003, 2004 y 2005). A continuación, se abordan de forma comparativa los hallazgos correspondientes a cada “ciclo electoral”: 1989 (elecciones presidenciales en los tres casos); 1993/1994 y 1995 (Paraguay, Uruguay y Argentina); 1998/1999 (Paraguay, Argentina y Uruguay) y 2003/2004 (Argentina, Paraguay y Uruguay) en dos apartados consecutivos. En cuarto lugar, y en formato de “apuntes” abordamos las formas de organización de los partidos en relación con el MERCOSUR. Finalmente, cerramos el capítulo con una serie de conclusiones generales.

#### **2.-El apoyo a la integración regional y al MERCOSUR: consideraciones previas**

Los estudios de Achard, Flores Silva y González (1993 y 1994) indican que en sus inicios el MERCOSUR cosechaba un apoyo claramente mayoritario: un 82% de “los políticos” argentinos, un 87,9% de los uruguayos y un 84,5% de los paraguayos tenían un juicio (o lo consideraban un objetivo) positivo/muy positivo.

Por su parte, las diferencias con el apoyo a la integración regional en general (97%, 98,9% y 95,8% respectivamente) indican, por un lado, que las élites entrevistadas consideraban al MERCOSUR como *una opción* integracionista entre otras y, por el

otro, que *la integración latinoamericana contaba con un consenso regional prácticamente unánime*, más allá de las filiaciones partidarias<sup>562</sup>.

Los mismos estudios también sugieren que, con algunas diferencias nacionales, el MERCOSUR se asociaba de forma inequívoca con variables económico-comerciales. Así, para los argentinos dos de las principales metas del proceso de integración debían ser *enseñar a las empresas a competir en el mundo* (80%) y *obligar a realizar reformas estructurales* (78%); para los uruguayos, un 87,9% consideraba que el principal objetivo debía ser *propiciar mejoras en la competitividad de las empresas* y un 85,7% que debía facilitar la *realización de reformas estructurales* necesarias para el país; para los paraguayos, *mejorar la competitividad de las empresas* (88,8% a favor de esta opción) y *ayudar al país a encarar reformas estructurales* (97,2%). En este último caso, la creencia en que “la integración en el MERCOSUR consolidaría la democracia del país” (73,2%) también le otorga a las variables políticas un lugar importante. Aún así, las coincidencias se encuentran precisamente en la asociación entre *MERCOSUR* y *reformas neoliberales domésticas* y *MERCOSUR e inserción al mercado mundial*. He aquí uno de los consensos políticos fundamentales que posibilitaron la emergencia y desarrollo del MERCOSUR bajo los parámetros del regionalismo abierto.

Los resultados de las investigaciones de Achard, Flores Silva y González (1993 y 1994) también nos ayudan a comprender las razones por las cuales el MERCOSUR terminó configurando una Unión Aduanera (incompleta) a partir de 1995 en vez de elegir otras opciones de integración más o menos profundas.

Si se observa el Esquema N° 2 (en la página siguiente) se advierte que la UA no lograba concentrar la mayoría de las opiniones en ninguno de los tres casos considerados en nuestra tesis<sup>563</sup>; en realidad, las minorías más importantes en Argentina, Uruguay y Paraguay preferían una Comunidad Económica, un nivel más avanzado de integración. Sin embargo, precisamente porque eran *minorías* no lograron imponer esta opción. Es probable que en el proceso de construcción de consensos a nivel doméstico *los promotores de una UA hayan logrado concertar las opiniones de quienes se inclinaban por una Comunidad Económica (sólo un nivel mayor de integración) y de quienes*

---

<sup>562</sup> En similar sentido Achard, Flores Silva y González (1994: 95) expresan “La notable semejanza de muchas de las opiniones analizadas en cada uno de los cuatro países muestra la existencia de una corriente o clima de opinión realmente supranacional en relación a la integración y al MERCOSUR”.

<sup>563</sup> Cabe recordar que no tenemos en cuenta a Brasil, por lo cual las afirmaciones de esta sección del trabajo deben examinarse a la luz de esa exclusión.

*preferían una ZLC (sólo un nivel menor de integración) logrando así mayorías absolutas en los tres casos.*

**Esquema N° 2**

Niveles de Integración	Argentina	Uruguay	Paraguay
Zona Libre Comercio	23%	11%	25,4%
Unión Aduanera	26%	31,9%	15,5%
Comunidad Económica	29%	45,1%	39,4%
Unión Económica	13%	11%	9,9%

Fuente: Elaboración propia en base a los trabajos de Achard, Flores Silva y González (1993 y 1994)

Aunque esa hipótesis debe ser corroborada con investigaciones más específicas constituye una sugerente línea de trabajo, en particular porque puede contribuir a explicar las razones por las cuales todavía el MERCOSUR no ha logrado avanzar más allá de este estadio.

Por su parte, los trabajos de Alcántara (1996a, 1996b, 1996c, 1998a, 1998b, 2001, 2003, 2004 y 2005), aunque limitados a los representantes de tres legislaturas (en cada uno de los casos) nos permitieron identificar posicionamientos partidarios a partir de la segunda mitad de los años 90, referenciado los resultados con los mismos partidos políticos abordados en nuestra tesis. Sin ánimos de reiterar lo que ya expusimos en los capítulos correspondientes es importante realizar un rápido repaso por algunas de las principales conclusiones. En el siguiente esquema se grafican los datos que vamos a considerar en este apartado:

**Esquema N° 3**

Membresía al MERCOSUR	Argentina			Uruguay			Paraguay	
	Año	UCR	PJ	Año	FA	PC	PN	Año ANR PLRA
De acuerdo	1996	64,7	82,6	1996	52	81,8	95,5	1996 70 76,2
	1998	100	100	2001	90	100	100	1998 97,2 93,3
Satisfacción (opciones 4 y 5)	2004	70,9	81,7	2005	72,4	11,1	37,9	2003 4,3 0

Fuente: Elaboración propia en base a las investigaciones de Alcántara (1996a, 1996b, 1996c, 1998a, 1998b, 2001, 2003, 2004 y 2005)

En primer lugar, es claro que hacia el primer lustro (1996) del MERCOSUR (único estudio que se realiza el mismo año en los tres casos) la mayoría absoluta de los legisladores<sup>564</sup> de cada partido estaba de acuerdo con la membresía de su país al proceso de integración; sin embargo, hay diferencias importantes entre partidos. Así, aunque a nivel país el promedio sea similar (73,65% en Argentina; 76,45% en Uruguay y 73,1% en Paraguay) el FA, la UCR y la ANR fueron los partidos cuyos legisladores presentaron el menor nivel de acuerdo.

En el caso del FA, la clave se encuentra en la estrecha asociación que los miembros de esta organización establecieron entre el MERCOSUR y las políticas neoliberales ya desde el momento en que se discutió el TA. Férreros opositores de estas políticas, el proceso de integración sólo recibió su “apoyo crítico” al menos hasta finales de la década de los 90.

La posición de los legisladores de la UCR es más difícil de explicar, ya que apenas tres años antes Achard, Flores Silva y González (1994) indicaban que el 92% de “los políticos” radicales apoyaban al MERCOSUR<sup>565</sup>; de igual manera, dos años más tarde el 100% de los legisladores de esta fuerza política estaban de acuerdo con la pertenencia de Argentina al MERCOSUR. En el capítulo IV indicamos que el alto porcentaje de legisladores que manifestaron estar en contra (35,3%) probablemente respondieron en función de situaciones problemáticas coyunturales. Un elemento adicional a considerar es que en 1995, y en ocasión de las discusiones parlamentarias por la aprobación del Protocolo de Ouro Preto (que analizamos en el capítulo IX), los legisladores de la UCR reclamaron profundizar la integración ya sea mediante un reforzamiento de las competencias de los Congresos Nacionales a nivel regional, u otorgándole una mayor relevancia a la “dimensión política” de la integración. En esta línea, el desacuerdo puede estar vinculado a la insatisfacción con un MERCOSUR que se percibía como demasiado ligado a los aspectos comerciales.

Por su parte, dentro de la ANR siempre parece haber existido un sector opositor/disconforme con el MERCOSUR que, como tuvimos oportunidad de observar en el desarrollo del Capítulo VI, sin abandonar la idea de la integración regional,

---

<sup>564</sup> Las afirmaciones de esta sección deben matizarse considerando los siguientes factores: a) que sólo se entrevistó a Diputados (o Representantes en el caso de Uruguay); b) la representatividad de la muestra (dato proporcionado en los capítulos respectivos a cada caso nacional); c) que hablamos de legisladores y no de partidos, aún cuando en el texto, en aras de la exposición usemos indistintamente ambos términos.

<sup>565</sup> Cabe recordar que el estudio de Argentina y Brasil (1994) fue el único que estableció las filiaciones partidarias de los políticos entrevistados.

reclamaba por mayores beneficios para Paraguay. Lo notorio es, en todo caso, que ese sector no se manifestase en la segunda investigación (Alcántara, 1998b).

En este sentido, los resultados del período 1998-2001 (Alcántara 1998a, 2001 y 1998b) dan cuenta *del mayor consenso interpartidario regional sobre el MERCOSUR registrado a lo largo de los años bajo análisis*. En los casos de Argentina y Paraguay, la encuesta se realizó en el apogeo de las corrientes comerciales subregionales<sup>566</sup>, cuando los países alcanzaron el mayor nivel de interdependencia, y antes del golpe de confianza que significó la devaluación brasileña de 1999, lo que puede contribuir a explicar los inéditos niveles de conformidad y “optimismo” con respecto al MERCOSUR. En el caso de Uruguay, sin embargo, el trabajo se realizó en pleno proceso de crisis, cuando las exportaciones al Bloque habían descendido de más del 55% en 1998 al 44% en el año 2000<sup>567</sup>. Aún así, es probable que el intento de “relanzamiento” que se puso en práctica en este último año (ver Capítulo II) haya contribuido a mantener el apoyo al MERCOSUR de dos maneras: a) en un nivel general, revitalizando el interés político en el proceso mismo, ante la posibilidad de avanzar en su reformulación y atendiendo a las demandas del país y b) en un nivel específico, reforzando el cambio de posición del Frente Amplio, que en el camino de la moderación programática se encontraba con un MERCOSUR que intentaba avanzar más allá de los aspectos comerciales.

Por su parte, las últimas investigaciones de Alcántara (2003, 2004 y 2005) nos brindan un panorama preocupante, con un cambio brusco de tendencia y nada favorable al avance del proceso de integración. En Paraguay el MERCOSUR parece haber perdido el apoyo de los dos principales partidos políticos del país a esa fecha, mientras que en Uruguay el Partido Colorado y el Partido Nacional muestran altísimos niveles de insatisfacción. En Argentina, en tanto, para los legisladores de la UCR y el PJ también descende la valoración del proceso, aunque se mantiene en niveles altos.

Desde una perspectiva “optimista”, los años en que se realizaron las encuestas permiten inferir que los resultados sólo estarían indicando un “estado de ánimo” coyuntural, producto de la crisis que atravesó el MERCOSUR y de sus impactos a nivel doméstico. Bajo esta mirada, a medida que el proceso de integración se recupere, volvería a generar mayores niveles de conformidad.

En la misma línea, aunque complejizando la lectura, se podría sostener que la insatisfacción es la consecuencia de un modelo de integración, el regionalismo abierto,

---

<sup>566</sup> Ver Cuadro N° 3 en Anexo

<sup>567</sup> Al respecto, consultar Cuadro N° 1.a en Anexo

que habría encontrado sus propios límites. En tanto y en cuanto el MERCOSUR iniciase un proceso de transformación interna, en la búsqueda de un nuevo horizonte integracionista, cabría esperar un “retorno” del apoyo político-partidario. Si consideramos que a partir del año 2003 (ver Capítulo II) los principales líderes políticos de la subregión se propusieron construir un “nuevo MERCOSUR”, estarían dadas las condiciones para superar esa coyuntura adversa.

Empero, cabría no ser tan “optimista” y comparar los resultados del período 2003-2005 con otros datos obtenidos también por Alcántara (2008a, 2008b y 2010) aún cuando nos extendamos fuera de nuestro período de estudio<sup>568</sup>. Lamentablemente, nuevamente se cambió el formato de las preguntas<sup>569</sup>, por lo cual sólo podemos establecer algunas vinculaciones de carácter general. En el siguiente esquema se exponen los datos principales:

**Esquema N° 4<sup>570</sup>**

Área Prioritaria de P.Exterior	Argentina		Uruguay			Paraguay	
	FPV-PJ	UCR	FA	PN	PC	ANR	PLRA
Países entorno regional inmediato	37,7	50	76,9	46,2	41,7	100	76
América Latina en General	47,2	40	17,9	34,6	25	0	16
<b>Socio Comercial que prefiere el país</b>							
Los países del MERCOSUR	73,6	70	51,3	24	0	92,6	84

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Alcántara (2008a, 2008b y 2010)

Son muchas y variadas las inferencias que pueden extraerse de estos resultados. Nos limitaremos a señalar las principales en función de nuestros objetivos: en primer lugar, en el caso del Uruguay es claro que el PN y el PC ya no son partidos “pro-MERCOSUR”; la pregunta sobre las preferencias en torno al socio comercial es la más transparente en este sentido, por su parte, el propio Frente Amplio parece estar dividido en este punto. En segundo lugar, es notoria la poca importancia que el FPV-PJ

<sup>568</sup> Se trata de tres estudios realizados en Argentina (2008a), Paraguay (2008b) y Uruguay (2010). El estudio sobre Argentina involucró un total de 110 entrevistas a Diputados con un margen de error de +/- 7,59% para el conjunto de la muestra. Fue realizada del 15 de marzo a 30 de junio del 2008. En el caso paraguayo, se realizaron 72 entrevistas a Diputados, con un margen de error de +/- 3,97% para el conjunto de la muestra. Fue realizada del 15 de octubre al 15 de noviembre de 2008. Por último, para Uruguay se realizaron 79 entrevistas a Representantes, con un margen de error de +/- 5,01% para el conjunto de la muestra. Fue realizada del 1 de mayo al 15 de junio de 2010.

<sup>569</sup> Sólo dos preguntas pueden vincularse con nuestro estudio. La primera es similar a otras realizadas en los trabajos anteriores: ¿Cuál es, en su opinión, el área prioritaria con la que el gobierno de Argentina/Paraguay/Uruguay debería diseñar su política exterior? La segunda es nueva y no tiene antecedentes directos con los otros estudios: De las siguientes opciones: ¿Cuál es el socio comercial que prefiere su país? Las opciones son: 1-Los países del MERCOSUR; 2-Cualquiera de América Latina; 3-Estados Unidos; 4-Unión Europea; 5-Unión Europea, pero España en particular; 6-Japón; 7-China. En el caso de Uruguay se agrega 8-Los países del ALBA

<sup>570</sup> Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Alcántara (2008a, 2008b y 2010).



(Argentina) le otorga a la región próxima a la hora de diseñar la política exterior, aún cuando casi dos tercios de los legisladores de este partido prefieren al MERCOSUR como socio. Cabría identificar aquí una tensión dentro del propio FPV entre preferencias económicas y la necesidad de diseñar una política para el área. Los legisladores de la UCR, en tanto, parecen mantenerse en la misma línea del estudio anterior: el 30% que no elige al MERCOSUR como socio comercial preferido coincide con el 30% que no estaba conforme con el proceso de integración en el año 2004. En tercer lugar, los resultados de Paraguay son los que señalan mayores cambios, dando cuenta de que se sigue eligiendo al MERCOSUR ya sea como área prioritaria o como socio comercial. Quizás la propia situación geográfica y económica del país impulse a estas opciones, dadas las escasas posibilidades fuera del marco regional.

A un nivel general, los estudios indican que el “nuevo MERCOSUR” no ha logrado ni el consenso político de los años 90 ni revertir el alejamiento de los partidos políticos uruguayos. Aún peor, parece haber “opacado” a la subregión como área prioritaria de la política exterior argentina.

### **3.-Plataformas electorales y posicionamientos partidarios: de la diversidad (1989) a la convergencia (1999)**

Si analizamos comparativamente las plataformas y documentos partidarios considerados en los capítulos IV, V y VI correspondientes a las elecciones presidenciales del año 1989 observamos que, en primer lugar, *todos los partidos involucrados en nuestro estudio apoyaron la integración latinoamericana*. Otorgándole mayor o menor espacio, ninguno dejó de considerarla como una opción que, en principio, merecía una valoración positiva por parte del partido. Cabe mencionar que este apoyo fue casi el único elemento que las propuestas partidarias tuvieron en común para esta fecha<sup>571</sup>.

Por otro lado, todos los partidos vincularon a la integración regional tanto con las políticas domésticas como con el escenario internacional, aunque con diferentes énfasis. A nivel de las políticas domésticas, el PJ, la UCR (en menor medida) y el FA -desde un marco político-ideológico de izquierda-, fueron los únicos que vincularon claramente la integración con políticas de industrialización, rol activo del Estado y formulación de programas regionales en diversas áreas de producción y comercialización. Con los matices propios de cada organización, estos partidos recuperaron en sus plataformas los

---

<sup>571</sup> Lógicamente esta afirmación debe interpretarse sólo en relación con nuestro tema de análisis.

ejes básicos del modelo cepalino<sup>572</sup> (y con la salvedades ya expuestas en relación con la ideología del FA).

En los casos del Partido Colorado y del Partido Nacional, por su parte, se advierte el esfuerzo de plantear un nuevo modelo de integración pero todavía no están claramente definidas sus características. Sin embargo, la centralidad que está adquiriendo la dimensión económica-comercial, ya sea en relación con la integración o con los planteos generales de política exterior, da cuenta del impacto del neoliberalismo al nivel de las líneas programáticas de los partidos.

Por último, los partidos políticos paraguayos constituyen un caso especial por la excepcionalidad del contexto en el que se llevaron a cabo las elecciones, por la magnitud de los problemas internos a resolver en el marco de la transición a la democracia y porque sus propuestas estaban mediadas por la imperiosa necesidad de establecer lazos cooperativos estables con sus vecinos.

Desde una perspectiva que destaca cómo se percibe la distribución de beneficios en un proceso de integración sólo el FA y el PJ plantearon, con limitaciones, la posibilidad de obtener beneficios colectivos; en el resto de los casos la expectativa en torno a los *beneficios nacionales* constituye el eje a partir del cual se apoya la integración. Paraguay también aporta aquí su cuota de originalidad porque sus partidos políticos perciben al país como especialmente perjudicado en el marco subregional, principalmente en términos de sus relaciones bilaterales con Brasil y Argentina, pero también por su menor desarrollo económico. Así la integración parece asociarse con ayuda/cooperación por parte de los países vecinos.

*La actuación de la región en el escenario internacional es quizás el segundo elemento común a casi todos los partidos* ya que, más allá de cómo percibieran los cambios que se estaban operando en ese nivel, consideraban que la unidad latinoamericana contribuiría a mejorar los márgenes de acción *vis a vis* los países desarrollados: “Desde América Latina y con América Latina *podremos ser actores de la vida internacional*” (Plataforma Electoral UCR, 1989: 1, las cursivas son nuestras); “buscando todas las coincidencias posibles en una relación adulta con los Estados Unidos, pero *sobre la base de una perspectiva latinoamericana, sabiendo que lo que construye o debilita al conjunto de la región o a sus partes, afecta inevitablemente nuestro propio destino*”

---

<sup>572</sup> Aunque en los partidos políticos argentinos se apeló a “repensar” ciertas nociones básicas de las políticas públicas en general, vinculadas al Estado y al papel adjudicado al mercado. Sin ánimos de incurrir en interpretaciones anacrónicas, en ambos casos se puede vislumbrar el giro hacia políticas de liberalización.

(Plataforma Electoral PJ, 1989: 163, las cursivas son nuestras); “la negociación coordinada de los países es una necesidad imperiosa. *Los deudores deben actuar como los acreedores, es decir, conjuntamente, ya que esto fortalece sus posiciones y aumenta la capacidad negociadora*” (Programa único del Partido Nacional: 17); “El Frente Amplio considera esencial *avanzar hacia mayores grados de unidad regional, con el fin de enfrentar las políticas discriminatorias de las naciones desarrolladas*” (Plataforma Electoral del FA, 1989: 3, las cursivas son nuestras); “Hoy día *la integración no es una concesión graciosa entre Estados. Es por el contrario una necesidad imperiosa e impostergable*” (Rodríguez, 1989, en “Vamos a Construir el Paraguay Moderno y Democrático”, ANR, 1989: 88, las cursivas son nuestras).

Cabe aclarar de todas maneras que “unidad” no es sinónimo de “integración” y en la mayoría de las palabras registradas *se advierte más la necesidad de establecer mecanismos estables de coordinación y cooperación política y económica que de integración en sentido estricto.*

En definitiva, 1989 es una fecha que señala principalmente *diversidad*, ligada fundamentalmente a *las múltiples demandas económicas y políticas internas y a un contexto externo adverso*, signado por la crisis de la deuda y por las transformaciones globales que se insinuaban.

Por el contrario, para el período 1993/1995 se produce una notoria convergencia entre los posicionamientos partidarios considerados en nuestro trabajo, de tal manera que es posible agruparlos en tres campos, que bien pueden interpretarse como una *escala* que va desde el apoyo irrestricto a la desconfianza extrema.

Así, *en el campo a favor del MERCOSUR* encontramos al PJ, el PC, la UCR, el PN y el PLRA. Lo que tienen en común las propuestas de todos estos partidos *es la defensa de la apertura comercial, la integración como mecanismo de “aprendizaje” competitivo y el MERCOSUR como proyecto complementario de los procesos de reforma interna.* En este marco, el MERCOSUR es percibido *como una herramienta* que asegura beneficios económicos y que facilita el logro del objetivo principal: *la inserción al mercado mundial.* Sobre esta base común, cada partido presenta sus particularidades: así, frente al neoliberalismo a ultranza del PJ, el PC reivindica la acción del Estado frente a un mercado librado a sus propias fuerzas; la UCR y el PLRA demandan mayor énfasis en las dimensiones políticas de la integración, en particular en lo que refiere a la negociación conjunta en el escenario internacional, mientras que el PN incorpora aspectos socio-culturales. Todos comparten sin embargo el “núcleo” del modelo del

regionalismo abierto: su funcionalidad para una inserción competitiva en el mercado mundial.

En *el espacio del “apoyo crítico”* se encuentra el Frente Amplio. Su perspectiva sobre el MERCOSUR debe interpretarse a la luz de dos variables: a) su ideología política de izquierda y, estrechamente relacionada, la posibilidad de reemplazo del sistema capitalista que el Frente proponía y b) su rechazo de las políticas neoliberales en un contexto general de firme defensa de la integración latinoamericana. El MERCOSUR planteó al Frente una disyuntiva política de relevancia: si no lo apoyaba podía ser acusado de no coadyuvar a favor de la integración regional, precisamente una de sus banderas históricas; si sí lo hacía, podía ser considerado por sus propias bases como impulsor de un proyecto indudablemente ligado al neoliberalismo. La fórmula que le permitió sortear este problema fue la del “apoyo crítico”: se defienden todos los mecanismos de integración (inclusive el MERCOSUR) pero se denuncia su contenido, a la vez que se proponen alternativas vinculadas a su propia línea política. En un contexto de paulatina moderación programática la citada fórmula le permitió al Frente participar de la gestación y construcción del proyecto mercosureño *a la vez que lo denunciaba*.

Por último, aunque *sin alcanzar el campo pleno de la oposición*, el sector argañista de la ANR se ubicó en el espacio de la “*desconfianza extrema*”. Sin renunciar a la integración regional, reclamaba *otro MERCOSUR*: un proceso que atendiese a las asimetrías, que permitiera superar los desniveles de desarrollo entre los países miembros y que respetara los intereses nacionales del Paraguay. Desde las antípodas ideológicas, paradójicamente muchos de estos reclamos lo acercaban al Frente Amplio.

Por su proximidad temporal, podemos comparar este análisis con los primeros trabajos de Alcántara (1996a, 1996b, 1996c); en todos los casos, *se observa una mayoría nacional y partidaria a favor de un modelo específico de integración, sustentado en un amplio conjunto de políticas gubernamentales que en ese momento estaban en pleno proceso de implementación*.

En nuestra tercera coyuntura electoral, el período 1998/1999, la situación es igualmente favorable al MERCOSUR, aunque se advierten iniciales insatisfacciones. Seis de siete partidos defendieron la continuidad del proceso integracionista expresando posicionamientos que, nuevamente, pueden agruparse en tres campos.

Por un lado encontramos a *los partidos que se manifiestan a favor del regionalismo abierto*: el PJ, el PN y el PC. En estos tres casos, la dimensión económica-comercial sigue siendo el eje. Aún así, se advierte la necesidad de “profundizar”, “avanzar”, “dotar

de mayor institucionalidad” al proceso. Los comienzos de la crisis que paulatinamente involucrarán a toda la región impulsan una relectura: *los beneficios económicos de la integración sólo son posibles si se establece algún tipo de acuerdo a nivel regional que limite el impacto de externalidades negativas.*

En un segundo campo se encuentran la Alianza UCR-FREPASO<sup>573</sup>, la Alianza Democrática PLRA-PEN y el Frente Amplio. Con sus particularidades, *estos tres partidos/alianzas partidarias expresan la necesidad de “avanzar” de una forma más integral:* mejor institucionalidad (supranacionalidad en algún caso), complementación productiva, concertación política regional, defensa de los sectores productivos amenazados, empleo, cooperación científica-tecnológica entre otros aspectos. Estas expresiones dan cuenta de la emergencia de una incipiente alternativa frente al regionalismo abierto, todavía en proceso de conformación, pero presente bastantes años antes de que la noción de un “nuevo MERCOSUR” se abra camino definitivamente a nivel regional. Los problemas que se advierten, las asimetrías que amenazan la estabilidad de las estructuras económicas internas coadyuvan a favor de un posicionamiento que oscila entre *la defensa de lo nacional y una visión plenamente regional*: “La integración regional es el principal camino estratégico para *la realización de las potencialidades nacionales*” (Plataforma Electoral Alianza UCR-FREPASO, 1999: 104, las cursivas son nuestras); “El gobierno progresista buscará siempre las mejores condiciones *para defender la producción nacional*, lo cual puede implicar negociar caso por caso el ajuste de los aranceles intra y extra MERCOSUR” (Grandes Líneas Programáticas, III Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 1998: 26, las cursivas son nuestras); “establecer una nueva relación equilibrada con los principales vecinos del Paraguay, *que resguarde los intereses nacionales* y evite la conflictividad” (Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998: 76, las cursivas son nuestras).

En su conjunto, estos seis partidos dieron un sólido sustento político al MERCOSUR en un marco que se percibía como complejo ya antes de la devaluación brasileña de 1999. En este marco, cabe preguntarse si la coyuntura de los años 1998/1999 no constituyó un momento de acumulación de tensiones y contradicciones en el proceso de integración; una instancia que desembocó a corto plazo en un “ciclo decisorio” (el intento de

---

<sup>573</sup> Caber aclarar de todas maneras que la Alianza aceptó plenamente el modelo económico heredado, lo que da cuenta de que sus propuestas en torno a la integración convivían *conflictivamente* con su énfasis en lo económico-comercial y en la continuidad en la implementación de políticas neoliberales.

“relanzamiento” del MERCOSUR”) que terminó finalmente obstruyendo el camino de la profundización a favor del “encapsulamiento”.

De las tres fuerzas políticas que delinearon más claramente un camino de “más integración”, sólo la Alianza UCR-FREPASO alcanzó el poder gubernamental; el resto se mantuvo en el campo de la oposición y, como ya se explicó en el Capítulo II, ésta pronto abandonó su vocación reformista a favor de la continuidad en las políticas neoliberales. En este sentido, *“el apoyo” al MERCOSUR era todavía mayoritariamente el apoyo a un MERCOSUR comercial*. Recién cuando se ponga en cuestión *el marco general de políticas* que dio sustento al proceso de integración es cuando se habilitará la posibilidad de avanzar en la implementación de reformas sustanciales a nivel regional.

Por su parte, nuevamente el sector argañista de la ANR se diferenció del resto de los partidos con sus fuertes críticas al MERCOSUR y su elección por un nuevo proyecto de “integración”: el ALCA. Ya sea como elemento de presión para forzar cambios, o por una auténtica vocación pro-norteamericana, el posicionamiento del argañismo parece marcar una pauta de conducta que volverá a repetirse en otros partidos para las próximas elecciones: ante las dificultades del MERCOSUR, la *opción continental*, se define como la alternativa más viable.

Es importante recordar en este punto el segundo conjunto de trabajos de Alcántara (1998a, 1998b y 2001). Sus resultados coinciden plenamente en lo referente al apoyo de los partidos políticos argentinos, uruguayos, y el PLRA del Paraguay, pero no así en el caso de la ANR. En efecto, mientras que su encuesta indica un 100% de apoyo por parte de los legisladores colorados, los documentos del argañismo muestran lo contrario. Más allá de que no todos los Diputados colorados eran de ese sector<sup>574</sup> es claro que aquí se manifiesta una diferencia entre lo que postula un partido (o una agrupación interna del mismo) y el posicionamiento de los legisladores; en otros términos, el partido como organización y el partido en la Legislatura. Nos volveremos a encontrar con esta pauta en el capítulo IX, cuando analicemos la aprobación de los Tratados Fundacionales del MERCOSUR.

---

<sup>574</sup> De un total de 45 representantes de la ANR 18 pertenecían al MRC.

#### **4.-Plataformas electorales y posicionamientos partidarios: la dispersión (2003-2004)**

Las elecciones de los años 2003/2004 dan cuenta de un nuevo realineamiento de los actores político-partidarios, tanto a nivel interno como a nivel regional en términos comparativos.

En el caso argentino la fractura del PJ y la disgregación de la UCR (que se tradujo en una disminución histórica del peso electoral del partido para esta elección) complejizaron el escenario político-partidario. Las alternativas en torno a la integración se jugaron básicamente en el campo justicialista, que delineó tres caminos posibles.

En Uruguay la crisis regional, junto con los propios cambios programáticos del partido, favorecieron la victoria del Frente Amplio, ubicando por primera vez al PC y al PN en el campo de la oposición. En relación con el MERCOSUR, los partidos definieron básicamente dos alternativas.

En Paraguay, que continuó bajo la hegemonía política de la ANR, se verificó un cambio importante en el nuevo candidato del argañismo frente al MERCOSUR mientras que el PLRA, otra vez en soledad, acentuó el posicionamiento que había manifestado para las elecciones de 1993.

En conjunto, lo que demuestran los documentos partidarios es que tanto el PJ-FPL (en Argentina) como el Partido Colorado y el Partido Nacional (en Uruguay) explicitan posicionamientos que indican *un camino de distanciamiento frente al MERCOSUR* en función de *otras opciones de inserción internacional*. Desde su perspectiva, el MERCOSUR ya no satisface las expectativas creadas en torno a la consecución de beneficios económicos nacionales y regionales. Esta es la primera alternativa.

Por otro lado, el PJ-FPV y el PJ-FMP (en Argentina) dan cuenta de la búsqueda de mecanismos de profundización de la integración en el marco de un “nuevo MERCOSUR” que trasunta desde el horizonte confederal hasta el modelo comunitario europeo. El concepto de desarrollo, la apelación a un rol activo por parte del Estado, la necesidad de profundizar la industrialización vuelven a ocupar un lugar en el discurso político de la mano de la integración. En la misma línea, pero desde una perspectiva ya consolidada por años de reflexión y de oposición al neoliberalismo, se ubica la propuesta del Frente Amplio, ligada a una noción de proyecto colectivo que implica el desarrollo regional y la distribución equitativa de beneficios. Este posicionamiento da cuenta de la segunda opción disponible.

Defendiendo al MERCOSUR pero coincidiendo en la opción de profundizar la liberalización y mantener los márgenes de funcionamiento definidos por el regionalismo abierto se encuentra el PLRA, que en sí mismo proporciona un tercer camino posible.

En una cuarta posición se encuentra la ANR, que se decanta a favor del MERCOSUR priorizando los mecanismos de coordinación política para enfrentar en mejores condiciones el escenario internacional entendido como amenaza. En un lugar muy cercano encontramos a la UCR, que ante la crisis partidaria se repliega sobre sí misma apelando a la construcción de un espacio político común.

La escena da cuenta de una nueva dispersión de las posiciones partidarias y de una incipiente polarización definida por el *contenido de la integración*: la opción por el regionalismo abierto parece desembocar naturalmente en el ALCA para el PJ-FPL y en menor medida para el PC y el PN en tanto que el PJ-FPV, PJ-FMP y el FA apuestan por un modelo comunitario. El resto de los posicionamientos partidarios señalan además el ingrediente de la *indefinición*; en otros términos, qué hacer con el MERCOSUR.

### **5.-Apuntes sobre la dimensión organizacional de los partidos políticos en relación con el MERCOSUR.**

Los documentos partidarios nos brindan indicios de la importancia relativa que cada partido político le ha otorgado al MERCOSUR a lo largo del período bajo análisis. Los casos nacionales muestran aquí tendencias dispares: *mientras que en Argentina es creciente la presencia de la integración regional y del MERCOSUR* en las propuestas políticas del período (con la parcial excepción de las elecciones del año 2003) en Uruguay y Paraguay la situación es diferente. En el primer país  *fueron las elecciones del año 1994 las que, en conjunto, otorgaron mayor espacio a la integración regional. En las elecciones subsiguientes, la importancia relativa del MERCOSUR desciende, con la particular excepción del Frente Amplio.* Este partido, a semejanza de sus homólogos argentinos, fue incrementando el espacio reservado al MERCOSUR de tal manera que hacia el año 2004 uno de los ejes de sus propuestas de políticas era precisamente el “Uruguay integrado”. *En Paraguay en cambio el MERCOSUR siempre ocupó un espacio menor en términos comparativos,* con la parcial excepción de la Alianza Democrática en 1998. Esa tendencia no se quebró en las últimas elecciones consideradas en nuestro trabajo.

Aún así, en todos los casos  *las referencias al MERCOSUR desbordaron en forma paulatina los tradicionales apartados de política exterior o inserción internacional,*



para ser considerados en ámbitos más estrictamente ligados a las políticas públicas internas: economía, en primer lugar, pero también educación, medio ambiente, turismo, infraestructura y trabajo, entre otras. Esto podría dar cuenta de que los partidos políticos percibían al MERCOSUR no sólo como un aspecto importante de la política exterior, sino que *su presencia y los compromisos asumidos a nivel regional comenzaron paulatinamente a ser tenidos en cuenta a la hora de formular políticas públicas domésticas.*

Sin embargo, *esta mayor presencia del MERCOSUR en nuevas áreas de política no se tradujo en iniciativas de una mayor participación a nivel regional.* En esta línea, a lo largo del período 1991-2006 sólo se localizaron registros de un único intento por establecer lazos más formales y continuos entre los partidos, que no involucró a todas las organizaciones partidarias de los Estados del MERCOSUR y que fue abandonado al sumergirse el proceso en la etapa de crisis característica de los años 1999-2002.

La mencionada iniciativa fue llevada a cabo en el período en que el funcionario justicialista Diego Guelar era Embajador argentino ante Brasil (1995-1997) y se estructuró sobre la base de crear “familias de partidos políticos”, de manera de establecer canales más institucionalizados de comunicación entre los partidos. La propuesta no contó con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, ya que éste consideraba que el MERCOSUR era un proyecto comercial (Alvarez, 2000)<sup>575</sup>. Si bien hubo varios encuentros entre dirigentes del PJ, UCR y FREPASO y sus pares del Partido de la Social Democracia Brasileña, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño, del Partido del Frente Liberal y del Partido de los Trabajadores, el resultado más concreto fue la realización de dos Seminarios en Buenos Aires<sup>576</sup> entre los años 1997 y 1998.

A partir del traslado de Diego Guelar a los Estados Unidos y del inicio del período de crisis del MERCOSUR el proyecto se disolvió y no volvió a intentarse nada semejante.

---

<sup>575</sup> En las entrevistas realizadas a miembros de partidos políticos la iniciativa no era recordada, lo que da cuenta del escaso interés que generó en su momento al interior de las propias organizaciones partidarias.

<sup>576</sup> El primero se realizó en 1997, bajo el nombre “El Rol de los partidos políticos en los procesos de integración: MERCOSUR-Unión Europea”, donde participaron funcionarios gubernamentales y miembros del PJ y del Partido Demócrata Cristiano de Chile, y funcionarios de Brasil y de países pertenecientes a la Unión Europea. No participaron representantes de los demás miembros del MERCOSUR. El segundo seminario se realizó en agosto de 1998, y se tituló “El MERCOSUR y la gente. Jornadas de trabajo interpartidario”, y participaron legisladores y miembros del PJ, funcionarios gubernamentales electos del mismo partido, legisladores y miembros del Partido Nacional (Uruguay), del Partido Demócrata Cristiano de Chile, del PMDB de Brasil, del Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI-Venezuela) y de países pertenecientes a la Unión Europea. Los partidos que participaron de los Seminarios no tienen registros impresos de los Seminarios, que fue posible localizar gracias a su publicación por la Fundación Konrad Adenauer (1998 y 1999).

En este sentido, y si bien no ha sido objeto de tratamiento en nuestra tesis, no podemos dejar de mencionar que *los propios partidos experimentaron durante el período procesos que debilitaron sus estructuras organizacionales*, en una doble tendencia de carácter general (vinculada a las transformaciones en la esfera política de las sociedades latinoamericanas) y particular (relacionada con la vicisitudes de los sistemas de partidos y la estabilidad/inestabilidad política de cada caso nacional)<sup>577</sup>.

Por su parte, las entrevistas realizadas dieron cuenta de que *las temáticas referidas al MERCOSUR y la integración regional raramente han sido abordadas desde los partidos*, que han resignado la iniciativa y la capacidad de decisión a los miembros electos, en particular en cargos ejecutivos y legislativos, con la parcial excepción de los partidos políticos uruguayos.

Así, y si analizamos en forma individual a cada uno de los partidos consideramos en nuestro trabajo, observamos que los partidos políticos uruguayos han mantenido *una relativamente intensa actividad política al interior de cada organización y una estrecha vinculación político-partidaria con los miembros en posesión de cargos electivos*. En los partidos políticos de Argentina y Paraguay, en cambio, la situación es diferente.

En esta línea, cuando se le pregunta si el partido ha discutido internamente la problemática de la integración, el Informante JC afirma -en relación al PJ argentino-: *“se maneja todo a nivel del Poder Ejecutivo. No pasa por acá. El partido es para el armado de las elecciones”*. Más adelante da cuenta *de la inversión de roles*, donde es el Poder Ejecutivo *el que forma políticamente al partido* en relación al MERCOSUR: *“Se han hecho cosas, sobre todo en la época en que estuvo intervenido hubo cursos. Se traían algunas personas que pudieran venir a dar algún tipo de charla. Y ahora se habían empezado a dar algunas charlas (...) Por ejemplo venía la Ministra de Defensa y venía a contar que era lo que estaba haciendo el Ministerio. Vino (el Ministro) a hablar del Ministerio de Economía (...) Pero son cosas circunstanciales. No hay algo más sistemático”*<sup>578</sup>.

En términos organizacionales, durante gran parte de los años que abarca nuestra investigación el PJ *formalmente* abordó las temáticas vinculadas al MERCOSUR en el ámbito de su Secretaría de Relaciones Internacionales<sup>579</sup>. El funcionario a cargo de la

---

<sup>577</sup> En relación con los cambios en las formas de representación política se puede consultar a Abal Medina (2004) y especialmente a Manin (1996).

<sup>578</sup> Entrevista personal, realizada el 7 de julio de 2009.

<sup>579</sup> Esquemáticamente, los máximos órganos del partido son el Congreso Nacional (conformado por representantes distritales elegidos por voto directo de los afiliados o por los Congresos distritales) y el

misma en el período 1991/2000 fue el Senador Eduardo Menem<sup>580</sup>, presidente a su vez de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación en el período 1989-2004. En el año 2003, y en el marco de una reorganización institucional del partido<sup>581</sup> se creó la Secretaría de Integración Regional, presidida por Walter Barrionuevo, Vicegobernador de la Provincia de Jujuy en el período 2003-2007 y Gobernador de la misma Provincia entre los años 2007-2011. Como puede observarse, la Presidencia de las respectivas Secretarías estuvo a cargo de miembros del partido con importantes cargos gubernamentales. En este sentido, la mayor o menor actividad de éstas dependió de la dinámica impuesta por sus presidentes *desde sus cargos estatales*. De acuerdo a lo que plantea Levinsky (2005: 117) “los cuerpos de conducción formal [del partido] carecen de autoridad establecida y la burocracia no posee ni los recursos requeridos por los políticos para avanzar en su carrera ni patrones de permanencia en los cargos que les permitan conservarla (...) *el control del Estado implica el control del partido*” (las cursivas son nuestras).

Por su parte, la UCR tradicionalmente se ha considerado como un partido más “burocrático”, es decir con un importante desarrollo de su estructura partidaria formal y un mayor nivel de institucionalización en sus reglas de funcionamiento<sup>582</sup>. Al igual que el PJ, presenta un sistema de Secretarías dependientes en este caso del Comité Nacional. La actuación de estos organismos es relevante al momento en que se reúne la Convención Nacional y se elaboran los programas partidarios. También contribuyen en los procesos de actualización doctrinaria, mediante la participación en las Comisiones encargadas de revisar y elaborar los posicionamientos partidarios<sup>583</sup>. En el año 2003, y nuevamente de forma similar al justicialismo, la UCR creó una Secretaría dedicada al

---

Consejo Nacional (cuyos miembros son elegidos por voto directo de los afiliados y con representación de los sectores obrero, femenino y juvenil). Del Consejo Nacional depende una Mesa Directiva o Ejecutiva, cuyo número fue variando a lo largo del período bajo estudio, pero que incluye a un Presidente, a varios vicepresidentes y a los titulares de las Secretarías del partido. Si bien en la Carta Orgánica del PJ no se establece ni el número ni las funciones de las Secretarías, en principio su objetivo es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del “plan de acción política, social, económica y cultural” establecido por el Congreso Nacional (Carta Orgánica PJ, 2008: 5) y cuya ejecución se confía al Consejo Nacional.

<sup>580</sup> Disponible en [http://www.eduardomenem.org/curriculum\\_07.html](http://www.eduardomenem.org/curriculum_07.html). Consulta: 04/05/2009.

<sup>581</sup> Resultado a su vez de la fuerte disputa intrapartidaria entre distintos sectores: el menemismo, el duhaldismo y posteriormente el kirchnerismo.

<sup>582</sup> Los máximos órganos partidarios son la Convención Nacional, formada por delegados provinciales elegidos por voto secreto de los afiliados, encargada entre otras funciones de sancionar el programa del partido, y el Comité Nacional, elegido de igual forma y con un número de cuatro representantes por provincia. El Comité Nacional elige a su vez una Mesa Directiva formada por “un Presidente, tres Vicepresidentes, nueve secretarios, un Tesorero y un Pro-Tesorero, la que será órgano ejecutivo y podrá funcionar con siete de sus miembros” (Carta Orgánica UCR, 2000: s/n).

<sup>583</sup> En el Congreso Doctrinario del año 2004, por caso, la Comisión 5 (Globalización, Defensa, Política Exterior, Multilateralismo, MERCOSUR y ALCA) contó con la participación de los miembros de las Secretarías respectivas.

análisis del MERCOSUR con el objetivo de profundizar la discusión doctrinaria y sistematizar las posiciones del partido en este ámbito. Empero, cabe mencionar lo que plantea Tcach (2003: 102) acerca de las transformaciones que ha experimentado la UCR en las últimas décadas: “aquella vieja estructura partidaria basada en la preeminencia indiscutida de los comités y los punteros [se ha transformado], en un partido electoral tipo “catch all” en el que la nueva élite acumula [...] poder en base al reconocimiento personal generado por la función pública”.

De todas formas, cabe recordar que a lo largo del período bajo estudio el partido accedió al poder gubernamental sólo dos años (1999-2001) y en el marco de una alianza interpartidaria. En ese contexto, signado además por las diferencias entre el liderazgo presidencial de Fernando De la Rúa y el partidario de Ricardo Alfonsín, el partido fue excluido del círculo de decisiones políticas. Así, el “relanzamiento” del MERCOSUR discurrió más por los circunstanciales organismos creados para gestionar la alianza UCR-FREPASO y por los círculos de dirigentes más renombrados, que por la estructura institucional del partido<sup>584</sup>.

En lo referente a los partidos políticos paraguayos, el Informante LA (de la ANR) plantea que en Paraguay “*la política sobre el MERCOSUR es la política del gobierno, no del partido; es el gobierno el que maneja la política internacional (...) el partido es crítico*”<sup>585</sup>.

En términos organizacionales, la ANR cuenta con diversas Comisiones Permanentes, una de las cuales es la Comisión de Relaciones Internacionales<sup>586</sup>. Las temáticas vinculadas a la integración regional han sido absorbidas por esta Comisión; sin embargo, el partido también cuenta con las denominadas “Comisiones Coordinadoras Coloradas de Funcionarios y Empleados Públicos” que conforman una auténtica duplicación del aparato institucional estatal y dan cuenta de la imbricada relación entre el partido y el estado. Así, posee una “Coordinadora Colorada del Ministerio de Relaciones

---

<sup>584</sup> El Instituto Programático de la Alianza constituye un claro ejemplo. Fue fundado con el objetivo de elaborar una base programática común pero pronto su funcionamiento se discontinuó en beneficio de acuerdos entre los principales liderazgos de ambos partidos.

<sup>585</sup> Entrevista personal, realizada el 10 de noviembre de 2011.

<sup>586</sup> La ANR cuenta con una doble estructura organizacional, una vinculada a la dirección política y otra referente a la administración del propio partido. La estructura política se compone de la Convención, máxima autoridad partidaria, constituida por los Delegados de las Comisiones Seccionales; una Junta de Gobierno, elegida por la Convención compuesta por 72 miembros titulares y 58 suplentes y las ya mencionadas Comisiones Seccionales (actualmente existen 350 incluyendo dos en Argentina y una en Estados Unidos). La Junta de Gobierno elige al Presidente del Partido y es asesorada por las Comisiones Permanentes, las organizaciones auxiliares y otros organismos. (ANR, 2000).

Exteriores”, una “Coordinadora Colorada de Itaipú Binacional” y una “Coordinadora Colorada de Yacyretá Binacional”.

Bajo esta desarrollada institucionalidad, ¿como es posible “que la política sobre el MERCOSUR sea la política del gobierno” y no del partido? Al menos una de las claves a la hora de responder esta pregunta se encuentra en el desarrollo del capítulo VI: *la división del coloradismo que le ha impedido ser una fuerza unificada* -con la excepción de las coyunturas electorales-, además del constante enfrentamiento entre los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo y los sectores mayoritarios dentro de la organización. El enfrentamiento Wasmosy-Argaña-Oviedo constituye un claro ejemplo en este sentido. A lo largo del período de transición, el faccionalismo colorado debilitó a la ANR en su conjunto, erosionando su autonomía. Así, Paredes (2001a: 195) plantea que “(1) el partido quedó sin liderazgos fuertes, lo que dio pie a la emergencia de muchos movimientos, generalmente creados en función de tener medios de negociación; (2) lo que a su vez otorgó al Partido Colorado los dos rasgos dominantes que hoy proyecta: atomización creciente y falta de proyectos de país”.

El PLRA, por su parte, también es una organización poderosa<sup>587</sup>, extendida institucionalmente por todo el Paraguay. Las temáticas vinculadas al MERCOSUR han sido incorporadas por la Dirección de Relaciones Internacionales, que tiene por funciones “establecer relaciones permanentes con las fuerzas políticas democráticas extranjeras y en especial con las latinoamericanas, con quienes buscará el logro de aspiraciones comunes, organizar la participación del Partido en las reuniones internacionales en las que fuere invitado o resolviere concurrir y organizar un consejo asesor de relaciones internacionales” (Estatuto Partidario PLRA, 2006: 17). Como puede observarse, la función principal de la Dirección está más vinculada al ámbito de las relaciones interpartidarias internacionales que a la discusión programática.

Sin embargo, el *principal problema al que se enfrentó el partido a la hora de incidir sobre el desarrollo de la política gubernamental en relación con el MERCOSUR ha sido su imposibilidad de acceder al poder*. En efecto, y como mencionamos en el capítulo correspondiente, la primera oportunidad a lo largo del período bajo análisis

---

<sup>587</sup> Los principales organismos del partido son la Convención y el Directorio. La primera se conforma por los Delegados electos de los Comités locales y tiene a su cargo “Establecer la línea política de acción del partido o, en su caso, validar la línea asumida por el Directorio” (Estatuto Partidario PLRA, 2006: 9) Se reúne en promedio cada 30 meses. Por su parte, el Directorio es un órgano colegiado integrado por 30 miembros titulares y 15 suplentes electos por voto directo de los afiliados por tres años y se reúne al menos una vez por mes. El Directorio es el que conduce política e institucionalmente al partido y elige de entre sus miembros una Mesa Directiva y un Comité Político. Del Directorio dependen al menos 15 Direcciones especializadas.

donde el PLRA tuvo acceso directo a las negociaciones regionales<sup>588</sup> en el seno del MERCOSUR fue en ocasión del Gobierno de Unidad Nacional de González Macchi (1999-2000), donde los liberales Miguel Abdón Saguier y, posteriormente, José Félix Fernández Estigarribia fueron nombrados Ministros de Relaciones Exteriores.

En ambos casos, la problemática central que signó sus mandatos fue conseguir la extradición de Lino Oviedo por parte de Argentina, una cuestión compleja que enrareció el clima político a nivel regional. El “affaire Oviedo” constituye un caso testigo *de la presencia de redes políticas informales a nivel regional, pero en términos personales más que partidarios*, que involucra a líderes políticos de Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil<sup>589</sup>. En el capítulo X volveremos a retomar este tema en relación a la CPCM.

A nivel partidario, el reemplazo de Miguel Abdón Saguier por José Félix Fernández Estigarribia generó un importante conflicto ya que el primero respondía a la nueva conducción partidaria, a cargo de Julio César Franco, mientras que el segundo era miembro de la ahora minoritaria agrupación de Domingo Laíno. A corto plazo, el partido se autoexcluyó de participar en la resolución del problema y poco tiempo después abandonaría la coalición de gobierno.

En definitiva, ya sea por ausencia de posibilidades fácticas de impulsar determinadas políticas en relación al MERCOSUR o por un escaso desarrollo institucional-programático ligado a la problemática, el PLRA tampoco ha sido un partido que, en tanto organización, haya internalizado al MERCOSUR como un área susceptible de involucrar activamente al partido.

A diferencia de los casos arriba mencionados, en lo referente a los partidos políticos uruguayos los testimonios coinciden en afirmar *que existe una discusión interna relativamente continua en relación al MERCOSUR* y, además, *una reconocible vinculación entre las propuestas programáticas de los partidos y las políticas efectivamente implementadas por los gobiernos de los distintos signos partidarios*. Así,

---

<sup>588</sup> El segundo momento fue cuando Julio César Franco es elegido como Vicepresidente de Paraguay. Por las limitaciones del cargo y el escaso tiempo en que ejerció su función, esta experiencia no altera el análisis expuesto en el cuerpo central del capítulo.

<sup>589</sup> Amigo personal de Carlos Saúl Menem, Lino Oviedo obtuvo en primer lugar el asilo político por intervención directa de los principales funcionarios justicialistas, incluyendo al Presidente argentino; posteriormente, y aún cuando se cursó la orden de extradición por parte del Gobierno paraguayo, el General siguió manteniendo la protección del Gobierno argentino. En Uruguay, en tanto, se había asilado el ex Ministro de Defensa de Cubas Grau, el ovidista José Segovia Boltes. En un proceso concertado, tanto el gobierno de Julio M. Sanguinetti como de Carlos Menem se negaron a extraditarlos. Esto resintió las relaciones de Paraguay con ambos países, de tal modo que el Gobierno de Paraguay llamó a su embajadora a consulta, lo que generó idéntica respuesta por parte del Gobierno Argentino. Para un análisis detallado de este caso, consultar a Caeiro (2001).

en relación con la primera afirmación, el Informante CL sostiene: *“hay cierta fortaleza, que no es lo habitual, por lo menos en temas de política exterior (...) en la elaboración programática siempre hay un capítulo sobre política exterior y dentro de eso un eje sobre MERCOSUR, bajo una visión u otra, eso es otra cosa (...) son elaboraciones partidarias. No quiere decir que sean una democracia de miles de personales o quizás ni de cientos pero sí hay decenas de personas en los partidos que están vinculados a estos temas y que interactúan”*<sup>590</sup>. De igual manera, en relación a la vinculación entre políticas gubernamentales y posicionamientos partidarios, el mismo Informante plantea que *“si vieras los programas de gobierno y después lo que pasó en el período pasado hay una cierta relación”*.

A nivel de cada partido, las informaciones relevadas apuntan en la misma dirección. En el caso del Frente Amplio de Uruguay, éste cuenta con una Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales (CARIFA) encargada precisamente de elaborar las propuestas programáticas de la organización en relación a la política exterior y al MERCOSUR. Organizativamente, el Frente posee una estructura muy compleja<sup>591</sup> y

---

<sup>590</sup> Entrevista personal, realizada el 24 de mayo de 2011

<sup>591</sup> Como se sabe, el Frente es una suerte de confederación de partidos, organizaciones y/o movimientos políticos y ciudadanos “independientes”, de alcance departamental o nacional. A lo largo del período bajo estudio ha variado su composición (recuérdese, por ejemplo, el alejamiento del PDC y del PGP en 1989) y algunos aspectos de su estructura organizacional por lo que aquí nos ceñimos a los estatutos actualmente vigentes. El máximo órgano es el Plenario Nacional, conformado por el Presidente y el Vicepresidente del FA, 85 representantes de los grupos políticos miembros del Frente (elegidos por voto directo de los adherentes), 41 representantes de las Coordinadoras de Montevideo, 41 representantes de las Departamentales del Interior, 3 representantes de las Coordinadoras y Comités del exterior y hasta 6 ciudadanos adherentes al FA, designados por el propio Plenario (también participan con voz los intendentes del FA y los legisladores nacionales). Como puede deducirse de su composición, se utiliza un doble criterio de representación: por grupos políticos y por zonas geográficas (Montevideo y el Interior). El Plenario tiene a su cargo la dirección política permanente del Frente y hacer cumplir las disposiciones del Congreso del FA. Éste último es el otro máximo órgano del partido. Pueden ser de dos tipos: ordinarios y extraordinarios. Los primeros se reúnen cada 30 meses y los segundos, salvo por resolución de 3/5 partes del Plenario o del 25% de los adherentes del Frente, en el primer semestre de los años en que se realicen elecciones nacionales. Los Congresos Extraordinarios designan a los candidatos a Presidente y Vicepresidente para las elecciones presidenciales y aprueban la Plataforma Electoral. Entre las funciones más importantes de los Congresos Ordinarios se encuentra el nombramiento del Presidente y Vicepresidente del propio Frente. Si bien el Plenario designa el número concreto, los Congresos se conforman con los miembros del Plenario y los delegados de los Comités de Base (o de las Asambleas locales o departamentales) más los miembros electos en cargos nacionales, departamentales y locales (aunque éstos últimos sólo con voz). El Plenario también designa una Mesa Política como su órgano ejecutivo de la cual dependen las Comisiones Nacionales del Frente, entre las cuales se encuentra la Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales. Desde lo local a lo nacional, el Frente se organiza de la siguiente forma: Comités de Base (con sus propias Asambleas, Mesas Ejecutivas y Secretariados), Coordinadoras Zonales (con Plenarios Zonales, Mesas Zonales y Asambleas); Departamentales (Plenarios Departamentales, Mesas Departamentales y Asambleas), y la mencionada Dirección Nacional (Plenario, Congresos Ordinarios y Extraordinarios y Mesa Política). Montevideo tiene una organización especial.

burocrática, pero las Comisiones han funcionado de forma constante y continua a lo largo del período, nutriendo al partido de importantes aportes político-programáticos<sup>592</sup>. De acuerdo a los testimonios recabados a lo largo de la investigación *“los Congresos programáticos (...) se convocan para aprobar el Programa (...) Previamente esto se discute en la Comisión de Programa (...), que a su vez se subdivide; está la Comisión de Asuntos Internacionales y otras. Y ahí se trazan las líneas y lo que aprueba eso es el Congreso y después se elabora la Plataforma”* (Informante JP)<sup>593</sup>. Ahora bien, ¿como se procesan las diferentes visiones políticas entre los sectores que componen el Frente?<sup>594</sup>: *“el Frente Amplio se reúne a nivel del Plenario o del Congreso donde se resuelven aspectos característicos, ya sea de política internacional, de MERCOSUR, y en esto se ponen de acuerdo todas las distintas agrupaciones, en diseñar ese Programa”* (Informante CB)<sup>595</sup>.

Cada sector del Frente tiene además sus propios organismos de dirección y de discusión/elaboración programática: *“los sectores dentro del Frente pueden hacer desarrollos y propuestas (...) casi todos tienen... se llaman Centros de Estudios. El CEAU es el del Asamblea Uruguay (Centro de Estudios de Asamblea Uruguay); se ubica en la sede (...) es un organismo que elabora, que asesora (...) el MPP tiene su Centro de Estudios, la Vertiente lo mismo, supongo que lo tiene el Partido Comunista, no necesariamente se llaman centros de estudio pero son organismos que digamos elaboran y asesoran, no resuelven. Y aparte los legisladores tienen asesores”* (Informante JP)<sup>596</sup>.

Por supuesto, estas afirmaciones son válidas para el conjunto de propuestas programáticas del partido, no sólo para los aspectos referidos al MERCOSUR. Más allá de eso, lo que demuestra este testimonio es la intensa vida política dentro del Frente. De todas formas cabe preguntarse el impacto del Programa a la hora de ejecutar políticas públicas: *“los Programas no pueden abarcar todo; los programas trazan grandes líneas, grandes lineamientos, después hay que llevar a la práctica y los programas no te [lo] dicen (...) el asunto es no salirte del Programa, no desvirtuarlo”* (Informante

<sup>592</sup> Existe una Comisión Específica que se denomina “Comisión de Programa” que recepciona los aportes de las diversas Comisiones específicas.

<sup>593</sup> Entrevista personal, realizada el 23 de mayo de 2011.

<sup>594</sup> La presencia de esas diferencias internas se observa claramente en la siguiente afirmación del Informante CL “al interior del Frente Amplio tenés posturas diversas, si?, algunas más favorables a la idea de regionalismo abierto: entonces, *región sí, pero el mundo; otros más cercanos al regionalismo pos-liberal* si se quiere llamarlo de alguna forma entonces también vinculado con UNASUR digo, con vinculaciones aquí” (las cursivas son nuestras). Entrevista personal, realizada el 24 de mayo de 2011.

<sup>595</sup> Entrevista personal, realizada el 23 de mayo de 2011

<sup>596</sup> Entrevista personal, realizada el 23 de mayo de 2011



JP)<sup>597</sup>; *“siempre se sigue una orientación del partido y siempre se habla, o sea, hay como un acuerdo dentro del Frente Amplio de seguir determinados lineamientos que se ponen en los programas y en base a eso se va tratando el tema MERCOSUR”* (Informante CB)<sup>598</sup>. Ambas respuestas dan cuenta de que los lineamientos partidarios ocupan un lugar importante cuando hablamos del Frente Amplio y su relación con los representantes electos del mismo signo partidario, más allá de la inevitable imprevisibilidad que implica la gestión cotidiana de los asuntos públicos.

En relación con el PN y el PC los testimonios apuntan en la misma dirección en lo referente a la actividad partidaria. En este sentido, ambos partidos también cuentan con un importante desarrollo institucional a escala nacional y local y mantienen pautas altamente institucionalizadas de funcionamiento partidario<sup>599</sup>. Los dos también poseen Secretarías o Comisiones especializadas en la temática de relaciones internacionales que han incorporado el tema MERCOSUR a sus discusiones programáticas. Así, el Informante GP, vinculado al Partido Nacional, afirma que *“tiene gente que se ha dedicado a ese tema y es muy escuchada, dentro del partido y también fuera del partido”*<sup>600</sup>. También indica que algunos legisladores asesoran a la Comisión, a la vez que son ayudados por ésta, en una dinámica de retroalimentación mutua: *“los diputados y senadores que integramos el Parlamento del MERCOSUR somos quienes asesoramos sobre el tema MERCOSUR-Parlamento a la Comisión del partido [a la vez] que [ésta]*

<sup>597</sup> Entrevista personal, realizada el 23 de mayo de 2011

<sup>598</sup> Entrevista personal, realizada el 23 de mayo de 2011.

<sup>599</sup> En el Partido Nacional los dos órganos máximos a nivel nacional son la Convención y el Directorio. La primera está compuesta por 500 representantes elegidos por voto directo más los miembros del partido con cargos gubernamentales (Ministros, Subsecretarios, Senadores, Representantes e Intendentes). Éstos últimos cuentan con voz pero no poseen derecho a voto. El organismo designa a los candidatos a Presidente y Vicepresidente del partido para las elecciones nacionales presidenciales, aprueba el Programa de gobierno y elige a los miembros del Directorio, entre otras funciones. Éste está compuesto por 15 miembros titulares y 45 suplentes, más titulares seleccionados de las Comisiones del Partido; el candidato de la lista más votada por la Convención es el Presidente del Directorio. Las Comisiones son organismos asesores de la Convención y junto con ésta se renuevan cada cinco años (Carta Orgánica del PN, 2011). Por su parte, el Partido Colorado cuenta con una Convención Nacional, y un Comité Ejecutivo como máximos órganos a nivel nacional, además del Congreso. La Convención cuenta con un total de 1000 miembros (más los ex Presidentes de la República) de tres categorías, que se eligen en diferentes tiempos. Así, 500 se eligen *mediante votación abierta* por voto proporcional en los Departamentos del país; 400 *por voto de afiliados*, también en forma proporcional y departamental y 100 por elección abierta pero sólo de convencionales jóvenes. La Convención es la que define la línea política del partido, se reúne en forma ordinaria tres veces al año y elige a los miembros del Comité Ejecutivo. También designa Secretarías Técnicas para el análisis de temáticas vinculadas con la realidad nacional. El Comité Ejecutivo, por su parte, se conforma con 17 miembros titulares (2 elegidos por los Convencionales Jóvenes) y ejecuta la política definida por la Convención. Tiene a su cargo además las relaciones internacionales del partido. Precisamente, cuenta con un Prosecretario dedicado a ésta área de forma exclusiva. El Congreso Nacional, en tanto, se integra con los miembros de la Convención, más 100 candidatos no electos a la misma, la Comisión Nacional de Mujeres y una delegación de cinco miembros por cada Secretaría Técnica. El Congreso tiene a su cargo la confección del Programa del partido.

<sup>600</sup> Entrevista personal, realizada el 25 de mayo de 2011

*asesora y trabaja conjuntamente con nosotros*". De igual manera, el Informante CL sostiene que *"en el Partido Nacional ocurre (...) digo, en la elaboración programática siempre hay un capítulo sobre política exterior y dentro de eso un eje sobre MERCOSUR"*<sup>601</sup>.

Ahora bien, si es bastante claro que en Uruguay existe una vinculación mucho más nítida entre propuestas programáticas de los partidos y políticas gubernamentales que en los casos de Paraguay y Argentina, ¿en qué medida la activa vida político-partidaria de los partidos uruguayos se ha reflejado a escala regional, es decir, en el funcionamiento concreto del MERCOSUR? Las evidencias son en este sentido contradictorias: al menos hasta el funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR<sup>602</sup>, las organizaciones uruguayas no parecen haberse involucrado más activamente que el resto los casos: *"Usted sabe que los partidos todos dicen: tengamos gente ahí porque es una cosa que tenemos que cuidar, pero nadie va y abiertamente se compromete con política partidaria"* (Informante RQ)<sup>603</sup>; *"¿Tiene vinculaciones con otros partidos de los países del MERCOSUR a nivel regional?: Menos de lo que tendríamos que tener. Tendríamos que tener más, en ese sentido es el déficit que hemos producido"* (Informante GP)<sup>604</sup>. También volveremos sobre este tema cuando abordemos la CPCM en el capítulo X<sup>605</sup>.

## **6.- Conclusiones**

A lo largo del presente capítulo se desarrollaron un conjunto de cuestiones vinculadas a la dimensión partidaria de la integración regional que, a la vez que sistematizaban en clave comparativa los datos y análisis realizados en los capítulos IV, V y VI buscaban plantear una serie de cuestiones vinculadas con nuestro objeto. El propósito no fue elaborar interpretaciones "cerradas" sino "abrir" líneas de reflexión en torno a la variable política-partidaria del proceso de integración. Algunas de esas cuestiones -ya ha sido mencionado- serán nuevamente trabajadas en el capítulo X, en el marco definido por el análisis de lo que fue la CPCM.

---

<sup>601</sup> Entrevista personal, realizada el 24 de mayo de 2011

<sup>602</sup> En este sentido, para algunas de las fuerzas políticas consideradas en nuestro trabajo, el Parlamento constituye una línea divisoria muy nítida en lo que refiérela relacionamiento con otras organizaciones partidarias de países miembros del MERCOSUR.

<sup>603</sup> Entrevista personal, realizada el 12 de junio de 2010.

<sup>604</sup> Entrevista personal, realizada el 25 de mayo de 2011

<sup>605</sup> Coincidimos así con Pérez Antón (1997: 33) cuando afirma: "los partidos políticos ocuparon el centro del escenario del Mercosur, asumieron las responsabilidades mayores durante la etapa de implementación de este diseño integrador (...) Unos meses después, los partidos abandonan el escenario. Se configura entonces la ausencia o defección que se extiende hasta el presente".

Esquemáticamente, el capítulo nos brindó un panorama general del posicionamiento frente al MERCOSUR de los partidos políticos analizados, en tanto organizaciones partidarias, en el período 1991-2006. Los estudios previos citados, junto con el análisis comparativo de los documentos partidarios, nos permitieron identificar más claramente quiénes apoyaron al proceso, quiénes tuvieron una mirada crítica en un marco general de apoyo, y quienes discurrieron por caminos que iban desde la desconfianza extrema hasta la oposición, en la secuencia temporal ya mencionada.

Los documentos partidarios en particular nos brindaron indicios acerca de cómo se percibieron los beneficios de la integración y cómo esas percepciones fueron variando junto con el grado de identificación con el proceso, además de la importancia de la pertenencia al MERCOSUR en clave de “ganar poder de negociación” a nivel internacional. Así, desde la diversidad inicial (1989) pasando por la convergencia (1993/1994/1995 y 1998/1999) hasta llegar a la dispersión (2003/2004), obtuvimos un “cuadro general” de las continuidades y de los cambios partidarios. En este sentido, no podemos dejar de mencionar la importancia del nivel doméstico y, en especial, de las transformaciones al interior de los partidos como elemento clave.

Por otro lado, avanzamos en torno a la dimensión organizacional de los partidos políticos en relación con el MERCOSUR, en las relaciones entre políticas gubernamentales y política partidaria y en aspectos puntuales de la vinculación entre los niveles domésticos y el nivel regional de la acción político-partidaria. En esta línea, es claro que el impacto del MERCOSUR al interior de los partidos ha sido limitado, aún cuando se discuta con mayor o menor nivel de profundidad en términos programáticos. Así, son escasos los casos donde se han verificado transformaciones institucionales para procesar las posibles demandas del nivel regional. De igual manera, salvo el caso uruguayo, en el resto de los países la información expuesta indica que las discusiones político-programáticas tienen un pálido reflejo en las políticas gubernamentales. Por último, y aunque algunos de los partidos siguen sosteniendo una vida político-institucional muy activa, eso no se ha traducido en iniciativas consistentes y perdurables que vinculen a los partidos de la región.

En este marco, es claro que la dimensión movilizadora de la opinión pública no ha logrado conformarse como un espacio regional sino que opera claramente en función de las dinámicas políticas domésticas.

## **TERCERA PARTE**

*Congresos Nacionales, partidos políticos y MERCOSUR*

## Capítulo VIII

### *El MERCOSUR y los Congresos Nacionales de Argentina, Paraguay y Uruguay*

#### **1.-Introducción**

En los cuatro capítulos anteriores dimos cuenta de las variables vinculadas a la “dimensión movilizadora de la opinión pública”, a saber: *el posicionamiento de los partidos políticos -en tanto organizaciones partidarias- frente al MERCOSUR*, en las coyunturas electorales seleccionadas y *las diferencias y similitudes de esos posicionamientos durante los años considerados*. Dedicamos un capítulo a cada caso nacional para luego establecer comparaciones entre partidos políticos y entre países.

Con el presente capítulo damos inicio a la tercera parte de nuestra tesis, dedicada al análisis de la “dimensión parlamentaria” de acuerdo a como la definimos oportunamente en la introducción general. Dos son las variables a partir de las cuales abordamos esta dimensión: *el posicionamiento de los legisladores en el seno de los respectivos Congresos Nacionales*, -según sus filiaciones partidarias-, *al momento de aprobarse los Tratados Fundacionales del MERCOSUR y las diferencias y similitudes en esos posicionamientos considerando las adscripciones partidarias y las pertenencias nacionales*.

Este segmento de nuestra tesis consta de dos partes: el presente capítulo, dedicado a establecer lineamientos generales que nos permitan avanzar en la comprensión del rol de los Congresos Nacionales en el proceso de integración, y el Capítulo IX donde desarrollamos el tratamiento otorgado en cada Congreso a los Tratados Fundacionales del MERCOSUR en función de las variables ya mencionadas.

El capítulo actual se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, analizamos la situación de los Congresos Nacionales *vis a vis* el proceso de integración regional, dando cuenta de sus capacidades, competencias y limitaciones; en segundo lugar, consideramos las adaptaciones institucionales que trajo aparejado el MERCOSUR en el ámbito de los respectivos Poderes Legislativos. Por último, cerramos el capítulo con un apartado dedicado a las conclusiones.

## **2.-Poderes Legislativos e integración regional**

Los tres países considerados en nuestra investigación poseen regímenes presidencialistas<sup>606</sup>, aunque presentan diferencias ligadas a las formas en que se definen constitucionalmente las competencias de cada poder del estado, el funcionamiento de los respectivos regímenes políticos y los sistemas de partido, entre otros factores.

En un nivel general, el Congreso Nacional constituye junto con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial la estructura institucional básica a partir de la cual se ejerce el poder político estatal en los tres casos. Sin embargo los problemas a los que se enfrentan los Poderes Legislativos (PL) a la hora de potenciar su influencia en los procesos de toma de decisiones a nivel regional e incidir así sobre la dirección del proceso de integración son considerables.

La literatura especializada señala dos tipos de problemas específicos: en primer lugar, la propia estructura institucional del MERCOSUR, que ha asignado un rol subordinado a los Poderes Legislativos nacionales (Caetano y Pérez Antón, 1998; Caetano y Perina, 2000a y 2000b; Martínez Puñal, 2005; entre otros); por otro -y de forma complementaria-, las asimetrías relativas de competencias y capacidades entre Poderes Legislativos y Poderes Ejecutivos a nivel doméstico (Mustapic y Llanos, 2000; Paikin, 2003; Mateo y Vial, 2000; Pareja, Pérez Antón y Cossi, 2000, entre otros). Un tercer aspecto que es necesario considerar es la manera en que los Congresos Nacionales han enfrentado estas limitaciones, a saber: las propias insuficiencias de los Poderes Legislativos en el marco regional, dada una determinada estructura institucional a nivel regional y un núcleo ya establecido de competencias constitucionales a nivel interno.

### **2.1-La estructura institucional del MERCOSUR**

El Tratado fundamental en lo que se refiere al ordenamiento institucional del MERCOSUR es el Protocolo de Ouro Preto. Adicionalmente, el Tratado de Asunción (TA), y el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR<sup>607</sup> contienen cláusulas referidas a la institucionalidad regional en relación a la dimensión parlamentaria de la integración.

En términos cronológicos, el Tratado de Asunción es el que determina en primer lugar qué rol les está reservado a los Poderes Legislativos. Ya sea por el lugar que ocupa este

---

<sup>606</sup> De acuerdo a un autor ya clásico (Mainwaring, 1990) el presidencialismo tiene dos rasgos característicos: 1-el titular del ejecutivo y la legislatura se eligen de forma independiente y, 2-el Presidente es electo por un período fijo de tiempo.

<sup>607</sup> Las respuestas de los legisladores al PCPM son abordadas en el próximo capítulo.

articulado (el último) o por su extensión (un único y breve artículo sobre el tema) es claro que establece la práctica subordinación de los Congresos Nacionales de los Estados Parte en relación con los Poderes Ejecutivos a la hora de definir competencias y poder decisorio a nivel regional. Así, aunque se crea la CPCPM<sup>608</sup> se establece que “Los Poderes Ejecutivos de los Estados Parte *mantendrán informados* a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado” (Tratado de Asunción, Art. 24, las cursivas son nuestras). El artículo 24 del TA da cuenta entonces sintéticamente de la centralidad de los PE: son éstos los que “informan” a la instancia legislativa nacional de las negociaciones y de las decisiones ya acordadas.

Sobre esta base el Protocolo de Ouro Preto institucionaliza la instancia parlamentaria regional, la CPCPM, atribuyéndole un rol consultivo. Sin embargo, y como planteó uno de nuestros entrevistados “*Jamás la CPCPM fue consultada por ningún motivo, jamás, y era un órgano consultivo. Se ve que consultivo quiere decir no decisorio solamente*”<sup>609</sup>.

Al momento en que se debatieron y aprobaron estos Tratados en el seno de los respectivos Congresos Nacionales el diseño institucional del MERCOSUR y el rol de los PL fue cuestionado por algunos legisladores; aún así, las críticas no alteraron el consenso básico en torno al modelo de integración que se estaba gestando.

Partiendo del TA, en el caso argentino sólo el Senador Ricardo Lafferriere (UCR) retomó la problemática al afirmar “*Lo cierto es que cuando discutimos Tratados (...) los Parlamentos sólo pueden decir sí o no. Y el Parlamento no está para eso*”<sup>610</sup>.

Adicionalmente, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados se insistió con la posibilidad de incorporar un proyecto de declaración de carácter interpretativo del artículo 24 del TA a los fines de explicitar que la creación de la CPCPM no implicaba negar la posibilidad de un futuro Parlamento regional<sup>611</sup>.

Mayor atención mereció el tema por parte del Congreso uruguayo<sup>612</sup>, donde representantes de las tres principales fuerzas políticas expresaron reservas y dudas

---

<sup>608</sup> El análisis detallado de la CPCPM se realiza en el capítulo X por lo cual aquí solo la mencionamos.

<sup>609</sup> Informante OC, Entrevista personal realizada el día 5 de mayo de 2010.

<sup>610</sup> Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991: 1285.

<sup>611</sup> En ambos casos se decidió desistir dada la imposibilidad del Congreso de introducir cualquier tipo de modificación a los Tratados Internacionales, como se analiza en el próximo apartado.

<sup>612</sup> Al respecto, el Informe de Mayoría presentado por la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes afirmaba “Esta asesora no oculta que hubiera preferido otra redacción para el artículo 24 del Tratado de la que surgiera un mayor énfasis en la participación que corresponde a los Parlamentos en este proceso”. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 101.

respecto al rol de los Parlamentos y a las competencias de la CPCM<sup>613</sup>. Así, el Senador Leopoldo Bruera (Frente Amplio) sostuvo “El Poder Legislativo tiene la obligación, no solamente de *escuchar al Poder Ejecutivo*, sino de *intervenir activamente* en el proceso de integración al MERCOSUR”<sup>614</sup> (las cursivas son nuestras). De igual manera, Américo Ricaldoni (Partido Colorado) planteó que “Si este Tratado 'marco' se interpreta con demasiada lasitud, *ello podría estar significando que el Parlamento*, en cuestiones internacionales de relevancia y no directamente previstas en el *mismo deje de tener el papel de copartícipe, de colegislador en cuanto a la aprobación y vigencia de las obligaciones internacionales* que asuma el país”<sup>615</sup> (las cursivas son nuestras). Por último, desde el propio partido de gobierno, el Diputado Javier Barrios Anza (Partido Nacional), partícipe de las Reuniones de Parlamentarios que se llevaron a cabo en 1991 entre legisladores de los cuatro países del MERCOSUR<sup>616</sup> reclamó en su nombre “lograr una mayor participación [de los Congresos Nacionales] en la negociación de estos importantes instrumentos que empiezan ahora en el MERCOSUR”<sup>617</sup>.

En el caso del Congreso del Paraguay, el Senador Julio César Frutos (ANR) también se expresó en palabras similares: “Lo que los Congresos de nuestros países (...) necesitan, *no es solamente estar informados* (...) lo que el Poder Legislativo necesita *es contar con una activa participación para que sea así como dínamo motorizador de la legislación*”<sup>618</sup> (las cursivas son nuestras).

Al momento de aprobarse el Protocolo de Ouro Preto, cuatro años más tarde, las voces disconformes con el rol asignado a la CPCM y, por extensión, a los Parlamentos nacionales, fueron más notorias. En el caso argentino, el Senador Antonio Cafiero (PJ) manifestó su disgusto con las siguientes palabras: “convendría hacer saber a los gobiernos que *nuestro Parlamento no sólo quiere ayudar y coadyuvar* a las iniciativas que llegan a su consideración (...) *Debemos ser consultados obligatoriamente* antes de que se confeccionen los proyectos de ley que hacen al funcionamiento del MERCOSUR. *No debemos corregir, armonizar o hacer converger después aquello que*

---

<sup>613</sup> Sólo mencionamos algunas intervenciones a modo de ejemplo de nuestras afirmaciones.

<sup>614</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 23.

<sup>615</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 14 de mayo de 1991: 53.

<sup>616</sup> En el capítulo X damos cuenta de estas reuniones.

<sup>617</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 157).

<sup>618</sup> Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 39.



*podríamos haber gestado en común desde un principio*”<sup>619</sup> (las cursivas son nuestras), palabras que despertaron el apoyo de los Senadores Mario Losada (UCR), José Figueroa (PJ) y Juan Aguirre Lanari (Partido Liberal), pertenecientes a diferentes partidos políticos y distritos.

En el caso de Uruguay, el Senador Eduardo Viera Ruiz (Frente Amplio) no estuvo de acuerdo con el “rebajamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta [en la estructura institucional del MERCOSUR]. Por ejemplo, en el Consejo del Mercado Común pueden participar otros ministros y autoridades de nivel ministerial, además de los integrantes de dicho organismo. *No veo por qué, aunque sea sólo con voz, no puede participar un representante de la Comisión Parlamentaria*”<sup>620</sup> (las cursivas son nuestras). En la Cámara de Representantes, en tanto, uno de los motivos por los cuales el Representante Marcos Abelenda (Frente Amplio-MPP) votó en contra del Protocolo fue precisamente por las escasas capacidades de control de los Parlamentos a nivel regional, reclamando la “intervención de los Parlamentos de los Estados miembros como órganos decisorios sobre la coordinación de la política macroeconómica y fijación del arancel externo”<sup>621</sup>. Pero quizás uno de los mejores indicadores de la distancia existente entre el plano regional y la dinámica política parlamentaria sea la discusión generada durante el segundo tratamiento del Protocolo en la Cámara de Senadores<sup>622</sup>. Al respecto, el Senador Walter Santoro, del Partido Nacional, planteaba “el aludido Protocolo (...) establece la forma de integración de la Comisión Parlamentaria Conjunta (...) en ese sentido *hay que tener presente cuáles deben ser esos procedimientos y si los hay en el caso del Parlamento uruguayo o si es necesario proceder a instrumentarlo*” (las cursivas son nuestras). Y continuaba “en el mes de abril solicitamos información al señor Presidente de la Cámara de Senadores sobre la integración de esos organismos internacionales [La Comisión Parlamentaria Conjunta y el PARLATINO], con representantes de Uruguay. En la respuesta correspondiente (...) *se nos dijo que en el caso del Parlatino y de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, las delegaciones se componen con los parlamentarios integrantes de dichos organismos,*

---

<sup>619</sup> Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995: 2475.

<sup>620</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 01 de febrero de 1995: 686.

<sup>621</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 245.

<sup>622</sup> Cabe aclarar que el Protocolo de Ouro Preto se trató y aprobó en la Cámara de Senadores de la XLIIIa Legislatura correspondiente al período 1990-1995. Al iniciarse el nuevo período de sesiones el 1º de marzo no alcanzó a tratarse en la Cámara de Representantes, por lo cual volvió a discutirse en la próxima Asamblea Legislativa.

conforme a la propuesta que le formulan al presidente del Senado y quienes participan de las sesiones de las Comisiones serían los miembros respectivos. *Indudablemente, esta respuesta no tiene la virtud de ser muy clara*”<sup>623</sup> (las cursivas son nuestras). En otros términos, no sólo el Senador Santoro desconocía cómo se integraba la delegación uruguaya de la CPCM, en funcionamiento desde hacía ya cuatro años, sino que el propio Presidente de la Cámara no podía dar cuenta de los arreglos político-institucionales que permitían la conformación de la Comisión.

Por último, el Congreso de Paraguay también expresó sus dudas sobre cuál sería el papel de los Poderes Legislativos a futuro, sobre todo en relación a los Poderes Ejecutivos, anticipando lo que posteriormente sería una práctica común. Así, el Senador Carlos Alberto González (PLRA) planteó “*corremos el riesgo, señor Presidente, de que muchas normas que requieren de una ley, sean directamente adoptadas por Decretos del Poder Ejecutivo*. Esta es una cuestión (...) que podría lesionar las atribuciones del Parlamento y que muchas veces pueden tomarse por la urgencia del caso (...) Esta es una de las cuestiones que tenemos que tratar muy pero muy cuidadosamente”<sup>624</sup> (las cursivas son nuestras).

Más allá de estas manifestaciones, que dan cuenta de disconformidades comunes entre legisladores de los tres países y de diferentes adscripciones partidarias, lo cierto es que ambos Tratados fueron aprobados. En el caso de Argentina y Paraguay, de forma unánime por ambas Cámaras. En el caso de Uruguay, con minorías en disidencia, pero aún así con el respaldo de amplias mayorías<sup>625</sup>.

Al aprobar el TA y el POP los legisladores explícitamente dieron su apoyo al modelo institucional elegido por los PE para avanzar en la integración, aceptando así su desplazamiento de las negociaciones regionales. Como ya desarrollamos en el capítulo II, el formato intergubernamental se tradujo en una arquitectura institucional de baja densidad, conformada por reuniones de funcionarios en diversos formatos, dependientes en su amplia mayoría de los Poderes Ejecutivos. Más allá de los consensos y desacuerdos explícitos que se observaron en los diferentes niveles de discusión, la decisión política de aprobar o rechazar los resultados de las negociaciones siempre

---

<sup>623</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 133.

<sup>624</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de marzo de 1995: 30.

<sup>625</sup> El Tratado de Asunción fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Senadores y por 89 votos a favor y 3 en contra en la Cámara de Diputados. Los tres votos negativos pertenecían al sector del Movimiento de Participación Popular del Frente Amplio. El Protocolo de Ouro Preto fue aprobado con sólo un voto negativo en la Cámara de Senadores y por 61 votos a favor y 2 en contra en la Cámara de Diputados. Nuevamente, los votos negativos pertenecían al mismo sector del Frente Amplio.

estuvo en manos del GMC y especialmente del CMC, o, en otros términos, de la voluntad de los Jefes de Estado. En este marco, *los PL sólo podían incidir parcialmente en la dirección del proceso de integración de forma reactiva y a nivel interno en el momento en que las decisiones tomadas a nivel regional tenían que ser internalizadas.*

Por último, cabe recordar en relación con la institucionalidad del MERCOSUR la inexistencia de ámbitos institucionalizados para que los partidos políticos de los Estados miembros interactúen y se re-conozcan como partícipes fundamentales del proceso de integración. En este sentido el MERCOSUR, ante la importancia de las decisiones que se tomaban en su seno, en teoría enfrentó a los partidos políticos a la necesidad de establecer vínculos estables con sus pares de otros países. Sin embargo, y en palabras de Hirst (1996: 8) “los partidos políticos de los países del MERCOSUR no cuentan con redes interpartidarias que promuevan prácticas interactivas en la subregión. Tampoco existe un parentesco ideológico y/o programático que estimule este tipo de interacción. Cada país tiene una estructura partidista propia y sus programas no encuentran correspondencia político-ideológica en los otros países, lo que explica la dificultad para crear una trama de intereses y posiciones comunes que no se limite a la defensa de la democracia”. Esta sentencia, escrita a mediados de la década de los 90, bien puede extenderse a la totalidad del período bajo estudio.

En el ámbito parlamentario regional, el desconocimiento entre los partidos facilitó también que los miembros de la CPCM se agruparan en función de su nacionalidad y no en función de sus ideas políticas, como analizaremos en el capítulo X. Así, el esquema intergubernamental se afianzó en una instancia que debería haber facilitado la discusión política de la integración más allá de la pertenencia nacional de sus miembros.

## ***2.2-Asimetrías entre Poderes Ejecutivos y Poder Legislativos.***

En los tres casos nacionales analizados los Poderes Legislativos poseen pocas competencias en materia de relaciones exteriores. Siendo los tratados de integración un área de política exterior, es claro entonces que los PL se encuentran en una situación desventajosa en relación con los PE.

Las “asimetrías” constitucionales no son sin embargo el único factor a destacar en el marco de las posibilidades de ambos poderes a la hora de atender las exigencias de un proceso de integración regional. En efecto, la propia naturaleza del Poder Legislativo<sup>626</sup>

---

<sup>626</sup> Mientras que el Poder Ejecutivo posee un líder claro, el Presidente, que establece sus objetivos y las políticas para llevarlos a cabo, los Congresos Nacionales representan la diversidad de las respectivas

y las características de los respectivos regímenes políticos sitúan a los Congresos Nacionales en una posición relativamente mejor o peor *vis a vis* los Poderes Ejecutivos. Para no extender en demasía nuestro trabajo, nos centraremos básicamente en las competencias constitucionalmente consagradas<sup>627</sup> y sólo mencionaremos algunos aspectos de aquellas áreas problemáticas que puedan ayudar a entender mejor el rol de los PL.

### ***2.2.1-El caso argentino***

Durante los años involucrados en nuestro trabajo en Argentina se realizó una reforma constitucional que afectó -aunque de forma relativamente marginal- las atribuciones tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo en relación con nuestra temática. El Tratado de Asunción fue aprobado bajo las disposiciones constitucionales vigentes hasta enero de 1995, que establecían que el Poder Ejecutivo “concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules” (Constitución Nacional Argentina 1853, artículo 86). En contraposición, el Congreso Nacional sólo podía “Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones, y los concordatos con la Silla Apostólica; y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación” (Constitución Nacional Argentina 1853, artículo 67).

A partir de la reforma de 1994 (lo que implica que el resto de los Tratados Fundacionales del MERCOSUR fue aprobado bajo este nuevo ordenamiento constitucional) se cambió ligeramente la redacción referida a las atribuciones del Poder Ejecutivo sin disminuirlas: “Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules” (Constitución Nacional 1994, artículo 99). De igual manera, se modificaron las competencias del Congreso, especificando algunos puntos pero sin ampliar su campo de acción: “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede”

---

sociedades, son cuerpos heterogéneos y fragmentados entre diversas lealtades partidarias y territoriales. La diversidad de intereses que se encuentran presentes, hace muy difícil lograr acuerdos que establezcan políticas claras y comunes que involucren a todos sus miembros.

<sup>627</sup> Sólo aquellas referidas a la celebración de Tratados con otros países, dejan de lado las disposiciones referentes a la declaración de guerra o al nombramiento de Ministros o plenipotenciarios que representen al país en el exterior.

y “Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara” (Constitución Nacional 1994, artículo 75). El establecimiento de mayorías especiales para la aprobación de aquellos Tratados que impliquen la creación de instituciones con competencias supranacionales en la región da cuenta de la necesidad de contar con el mayor consenso político posible a la hora de dar este paso, pero no de la atribución de competencias adicionales para el legislativo. En este sentido, los poderes del Congreso Nacional argentino son básicamente *poderes reactivos*.

Las atribuciones constitucionales, empero, no explican de forma suficiente los diferentes roles cumplidos por ambos poderes en relación con la política exterior en general y la integración regional en particular. En esta línea, las características del régimen político también constituyen un factor relevante. Al respecto, Mustapic y Llanos (2000: 52) plantean que hay que considerar que Argentina posee un régimen federal débil y partidos políticos poco estructurados, proclives a facilitar la emergencia de líderes fuertes: “estos tres factores han dado lugar a la concentración y centralización del poder y, paralelamente, han debilitado y disminuido las funciones del Congreso”<sup>628</sup>.

En relación con los partidos políticos Mustapic y Llanos (2000) afirman que tradicionalmente éstos han sido disciplinados, lo que se ha traducido en el apoyo parlamentario a los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, el federalismo y la organización descentralizada de los partidos -que ha dado lugar a fuerzas políticas débilmente cohesionadas-, también han operado como elementos tendientes a frenar el avance del poder presidencial, obligándolo a una renegociación constante en distintos niveles (nacional y provincial principalmente), que no siempre discurren por canales formales<sup>629</sup>.

---

<sup>628</sup> La relativa debilidad del Poder Legislativo no ha impedido que en ciertas coyunturas problemáticas, el Congreso se haya opuesto con éxito a las decisiones del Poder Ejecutivo. En general sin embargo, el PL ha optado por evitar los enfrentamientos directos. Frente a decisiones polémicas a nivel del MERCOSUR ha privilegiado el no tratamiento de los proyectos, obligando a su renegociación a nivel regional (Ramos, 2012c).

<sup>629</sup> A nivel del Congreso Nacional, Mustapic y Llanos (2000) identifican cuatro mecanismos que han permitido que el Poder Legislativo pueda negociar con el PE en áreas vitales para sus miembros. Los tres primeros remiten a los procedimientos legislativos establecidos (las Comisiones Permanentes, la composición de esas Comisiones y la capacidad de fijar la agenda parlamentaria) y el cuarto a los partidos políticos (su disciplina).

### 2.2.2-El caso uruguayo

Al igual que en el caso argentino, y como ya mencionamos en el capítulo V, Uruguay también experimentó una reforma constitucional en los años abarcados por este trabajo. Sin embargo, en este caso las principales modificaciones se orientaron al sistema electoral, con algunos cambios menores en el régimen de gobierno y en las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo que no abarcaron nuestra área de interés. Así, el Poder Ejecutivo está dotado de la atribución de “concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo” (Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay 1997, artículo 168) mientras que el Congreso Nacional tiene la competencia de “Decretar la guerra y aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras” (Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay 1997, artículo 85).

Este articulado daría cuenta entonces que el Congreso uruguayo también dispone fundamentalmente de *poderes reactivos*. Aún así, otras disposiciones de la Carta Magna y las propias características del régimen político del Uruguay mejoran su posición relativa en relación con el Congreso argentino. En relación con las primeras, cabe mencionar el hecho de que pueda juzgar políticamente a los Ministros del Poder Ejecutivo (Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay, artículo 85, inc.19). De todas maneras, las principales posibilidades de intervención las ha obtenido de la propia práctica/tradición política del país. Al respecto, Pareja; Pérez Antón y Cossi, (2000: 168) plantean que “es ampliamente reconocido que la acción de gobierno constituye en el Uruguay el producto de un sistema complejo, compuesto por una interrelación permanente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo a una pauta de discernimiento nada sencilla. El Poder Legislativo ha poseído en perspectiva histórica una gravitación comparativamente destacada en el sistema constitucional de la democracia uruguaya. Su participación en la toma de múltiples decisiones de carácter gubernamental ha sido principalísima. Agréguese (...) que el Parlamento ha sido a menudo un ámbito particularmente propicio a la negociación política y al surgimiento de nuevos líderes partidarios”.

De igual manera, Caetano (2004a: 28-29) expresa que en Uruguay “la asimetría institucional entre Ejecutivo y Legislativo es atenuada parcialmente a consecuencia de factores institucionales y fundamentalmente por las características de su sistema de

partidos. Uruguay cuenta con un régimen presidencial con una separación de poderes efectiva, que mantiene mejor que otros un relativo equilibrio entre los poderes, y le sigue reservando al Parlamento un sitio relevante como cuerpo de representación, órgano de control político y copartícipe en los procesos de gobierno”.

En efecto, y como ya mencionamos en el Capítulo III la historia del Uruguay da cuenta de la importancia otorgada al ámbito partidario-parlamentario, que se ha traducido en dos ocasiones en una profunda reforma del Poder Ejecutivo, transformado en órgano colegiado para evitar la personalización del poder. En esta línea, Pareja; Pérez Antón y Cossi (2000) identifican dos tendencias en la historia constitucional del país: la coparticipación y la parlamentarización. La Constitución de 1967 y la última reforma del año 1996 “congelaron” esta evolución, pero “el ordenamiento se mantuvo dentro de una pauta de presidencialismo atenuado” (Pareja; Pérez Antón y Cossi, 2000: 174).

En lo que respecta a los Tratados internacionales, los autores citados también explican que el Parlamento uruguayo, aunque no de forma unánime, ha establecido como práctica la posibilidad de agregar “artículos aditivos al texto de aprobación en relación con impactos del Tratado en el país” (Pareja, Pérez Antón y Cossi, 2000: 184). En el caso del MERCOSUR, al menos una vez esta potestad se ejerció efectivamente: en ocasión de la discusión parlamentaria sobre el primer Código Aduanero, en el año 1995. En definitiva, y a diferencia del caso argentino las Cámaras del Congreso uruguayo “continúan siendo una arena orgánica de discusión y resolución de las grandes cuestiones nacionales. Si bien las relaciones de partido se despliegan a veces por conductos paralelos -donde los dirigentes máximos se ubican por lo general fuera del Parlamento-, los recintos parlamentarios albergan una buena parte de los intercambios políticos y de las decisiones estratégicas” (Caetano, 2004a: 29).

### ***2.2.3-El caso paraguayo.***

Como detallamos en el capítulo VI también Paraguay reformó su Constitución Nacional, en este caso en el año 1992. De manera similar a la Argentina, sólo el Tratado de Asunción fue aprobado bajo el ordenamiento constitucional de 1967, por lo demás de fuerte carácter presidencialista y autoritario, ya que esa Constitución fue elaborada bajo el régimen stroessnista. Al respecto, Mateo y Vial (2000: 142) plantean que “la Constitución de 1967 y su reforma en 1977 se caracterizaron por una pronunciada hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, que quebrantó el

principio republicano de equilibrio e interdependencia de los poderes de Estado, alejando esta Constitución de lo que se entiende por constitucionalismo democrático”.

En relación con nuestra temática, la Constitución de 1967 establecía que el Poder Ejecutivo “tiene a su cargo el manejo de las relaciones exteriores de la Republica. Con autorización del Congreso, declara la guerra y restablece la paz. Negocia y firma tratados de amistad, de comercio, de navegación, de alianza, de limites y de neutralidad, concordatos y otros acuerdos internacionales, que deberá someterlos a la aprobación del Poder Legislativo” (Constitución Nacional de la República del Paraguay 1967, artículo 180). Por su parte, el Congreso Nacional podía “aprobar o rechazar los tratados, convenios, concordatos y demás acuerdos internacionales suscritos en nombre de la Republica, y autorizar al Poder Ejecutivo a declarar la guerra y a concertar la paz”.

Como puede observarse, la redacción del articulado transcripto no era demasiado diferente a los demás casos analizados, con la excepción de que otorgaba expresamente el manejo de las relaciones exteriores al Presidente (cabe recordar que no existía la figura del vicepresidente); sin embargo, otras disposiciones constitucionales consagraban la supremacía absoluta del titular del Ejecutivo. Así, participaba en la formación de las leyes en carácter de verdadero co-legislador (Constitución Nacional de la República del Paraguay 1967, artículo 180), en particular en los momentos de receso o cuando éste no funcionase, sobre cualquier materia (Constitución Nacional de la República del Paraguay 1967, artículo 183). A la vez podía “decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los Poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia normal de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella” (Constitución Nacional de la República del Paraguay 1967, artículo 182), entre otras atribuciones.

A partir de la Constitución de 1992 se restablece el equilibrio republicano y los principios que dan forma al Estado de Derecho, consagrado “un régimen político que en doctrina se denomina presidencialismo atenuado y constituye una de las constituciones mas democráticas de la región” (Mateo y Vial, 2000: 143). En relación con nuestra materia, el Congreso Nacional también posee básicamente *poderes reactivos*. Así, está facultado para “aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo” (Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992, artículo 202) mientras que éste último posee “el manejo de las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del



Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales” (Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992, artículo 238). Cabe mencionar que en principio no hay mayores diferencias con la Constitución de 1967 pero, nuevamente, la clave se encuentra en otras disposiciones constitucionales que limitan el poder del Ejecutivo y le otorgan al Congreso mayores atribuciones<sup>630</sup>.

Sin embargo, y también de forma similar a los otros casos nacionales, la configuración del régimen político y la propia historia política del país ocupan un lugar clave para comprender el rol del Parlamento paraguayo en el sistema político del país. No es un dato menor en este sentido la “larga historia de personalismo, cesarismo y autoritarismo de distinto origen y similar perfil” que caracterizó al Paraguay hasta fines de la década de los 80 y que apenas esbozamos en el capítulo III. Aún así, los autores citados sostienen que “con el derrocamiento de la dictadura stronista, el Paraguay vivirá una suerte de giro copernicano institucional, por el importante énfasis que adquieren las instituciones del sistema político democrático. El Parlamento en particular, alcanza un rol de gran centralidad en el nuevo sistema político democrático” (Mateo y Vial, 2000: 144).

En función de lo expresado en el Capítulo VI no podemos dejar de disentir en general con esta apreciación dado que aún si reconocemos la importancia del Congreso Nacional (y acontecimientos recientes dan cuenta de la centralidad de esta institución a la hora de explicar procesos políticos en este país), es fundamental también el rol asumido por los partidos políticos - especialmente la Asociación Nacional Republicana- y las Fuerzas Armadas, al menos durante gran parte de los años 90. En relación con la ANR, su relación con el Ejecutivo, *expresada tanto en el ámbito parlamentario como fuera de él*, da cuenta de buena parte de la dinámica política del país.

En lo que respecta al MERCOSUR, Mateo y Vial (2000: 159) afirman que “pese a haber aprobado la mayoría de los acuerdos y protocolos derivados del Tratado de Asunción, el Poder Legislativo no participa como un ente generador de acciones en la política exterior” y concluyen que al menos en parte esa situación es producto de “una desconexión importante entre el Ejecutivo y el Legislativo en el tratamiento, análisis y estudio de la temática de la integración regional. Desde el Poder Ejecutivo no hay

---

<sup>630</sup> De acuerdo a Mateo y Vial (2000: 144) “La constituyente de 1992 le da una amplia gama de poderes que no tenía en la Constitución de 1967 en tres frentes o áreas de acción: 1) una suerte de rol co-administrador; 2) nuevos grados de autonomía y 3) mayor representación”.

espontaneidad para entregarle información al legislativo sobre asuntos de integración salvo cuando se requiere la sanción de leyes. El Poder Ejecutivo actúa sólo, fundamentalmente a partir del Ministerio de Relaciones Exteriores cada vez que hay que ocuparse de temas importantes relativos a la integración con el MERCOSUR y decididamente no existe en el país una conciencia nacional del significado y la relevancia que tiene para la nación paraguaya la globalización regional. En definitiva, el ejecutivo no ve en el legislativo a un socio con el que puede coadministrar el importante proceso de integración” (Mateo y Vial, 2000: 159). Volveremos sobre este punto en el próximo capítulo y cuando abordemos el análisis de la CPCM, en el capítulo X.

### ***2.3-Adaptaciones Institucionales de los Poderes Legislativos***

Al momento de aprobarse el Tratado de Asunción cada una de las Cámara de los Congresos Nacionales considerados en nuestro trabajo contaba con sus respectivas Comisiones permanentes dedicadas al análisis de los proyectos de ley vinculados a la política exterior y los asuntos internacionales<sup>631</sup>. El TA a su vez creó una Comisión Parlamentaria de carácter regional, la ya mencionada CPCM, aunque no dispuso su conformación ni sus vínculos con los Parlamentos nacionales.

En el *caso argentino*, en parte para salvar ese vacío legal y en parte previendo que el MERCOSUR implicaba un esfuerzo adicional de trabajo legislativo -principalmente por el proceso de internalización al que debía someterse la normativa “promulgada” a nivel regional- se creó una nueva comisión de carácter bicameral. Ésta, que fue denominada “Comisión Bicameral del MERCOSUR” tenía por objetivo “dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 del Tratado de Asunción, a cuyo fin, [debía] informar periódicamente a sus respectivos cuerpos legislativos sobre la marcha del proceso de integración” (Ley 24.105, art.2). La normativa que le dio origen también previó su conformación (8 Diputados y 8 Senadores) disponiendo que “los miembros de esta comisión constituirán la delegación del Congreso Argentino a la comisión prevista en el artículo 24 del Tratado de Asunción” (Ley 24.105, art.4).

---

<sup>631</sup> En Argentina se denomina “Comisión de Relaciones Exteriores y Culto” tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. En Uruguay “Comisión de Asuntos Internacionales”, también en ambas Cámaras. En Paraguay, la Cámara de Senadores cuenta con una “Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales” y una “Comisión de Economía, Cooperativismo, Desarrollo e Integración Latinoamericana”, mientras que la Cámara de Diputados posee una “Comisión de Relaciones Exteriores”.

Más allá de la “letra de la ley”, la Comisión Bicameral nunca funcionó<sup>632</sup>, lo que se tradujo en que la *Sección Nacional* de la CPCM no tuviera un espacio institucional reconocido al interior del Congreso argentino. Las Cámaras nombraban a los representantes nacionales según un criterio proporcional vinculado con la cantidad de miembros de cada partido en el seno de cada Cámara, y éstos a su vez comunicaban en algunas ocasiones las Recomendaciones y Resoluciones emanadas de la CPCM, pero no podían actuar como miembros de una Comisión interna<sup>633</sup>.

A partir del año 1996 el Congreso se vinculó más directamente con el proceso de integración mediante la creación de dos Comisiones Permanentes (una en cada Cámara) sobre el MERCOSUR<sup>634</sup>. Esas Comisiones pretendieron traducir institucionalmente el modo de organización de la CPCM brindando así un canal de comunicación más fluido y eficaz con la “institución parlamentaria” regional. La creación de estas Comisiones, sin embargo, trajo aparejado sus propios problemas.

En la Cámara de Diputados, se creó la “Comisión del MERCOSUR”<sup>635</sup> mientras que en la Cámara de Senadores se dio origen a la “Comisión de Asesoramiento del MERCOSUR”<sup>636</sup>. Sin embargo, ambas Comisiones *funcionaron de forma independiente de la Sección Nacional de la CPCM*, lo que se tradujo en una doble institucionalidad de escasa operatividad<sup>637</sup>. Aún así, ésta última logró mayor visibilidad a nivel nacional al amparo de la Comisión del MERCOSUR de la cual empezó a depender como una suerte de subcomisión. Éste fue el ámbito a partir del cual se logró, por el empuje de sus

---

<sup>632</sup> Las entrevistas realizadas confirman este punto. Así, el entrevistado OC, ante la pregunta de cómo se vinculaba la Sección Nacional de la CPCM con la Comisión Bicameral contestó: “La de la Ley 24109 nunca funcionó” (Entrevista personal, realizada el 5 de mayo de 2010); de igual manera el entrevistado MC manifestó “fue creada por ley, pero no tuvo digamos... por lo menos no le conocemos vestigios documentales” (Entrevista personal, realizada el 10 de marzo de 2009). Por último, el entrevistado SR nos brindó algunos detalles adicionales “nunca se terminó de conformar la Comisión Bicameral del MERCOSUR porque el Senador Vaca falleció (...) los *off the record* dicen que fue creada para que (...) tuviera su propia Comisión y su propia Presidencia, con lo que eso implica” (Entrevista personal, realizada el 4 de abril de 2009).

<sup>633</sup> Los legisladores nombrados eran los que conformaban la Sección Nacional de la CPCM, es decir, la delegación argentina que participaba de la Comisión regional.

<sup>634</sup> En un proceso vinculado con la jerarquización de la CPCM operada mediante el Protocolo de Ouro Preto.

<sup>635</sup> Proyecto de Resolución 2162-D-96, aprobado el 05 de junio de 1996.

<sup>636</sup> Proyecto de Resolución 972/96, aprobado el 04 de diciembre de 1996. Esta Comisión tuvo corta existencia ya que fue suprimida en el proceso de racionalización de la estructura del Senado llevado a cabo en el año 2002.

<sup>637</sup> Por ejemplo, los miembros de estas comisiones no eran por lo general los mismos que conformaban la Sección Nacional de la CPCM.

sucesivos Presidentes, que la Sección Nacional realmente funcione como Comisión Parlamentaria regional<sup>638</sup>.

A nivel de la Cámara de Diputados, la Comisión del MERCOSUR siguió funcionando de forma paralela a la Sección Nacional de la CPCM desde 1997 hasta el año 2006, lo que derivó en momentos de colaboración pero también de competencia entre ambas. En este sentido, *la Sección Nacional no tenía habilitado ningún circuito para su participación en el proceso legislativo interno*, lo que obligaba a que su presencia se efectivizara vía la iniciativa individual de los legisladores o vía la Comisión del MERCOSUR. A su vez, esto implicaba que *la Sección Nacional no tenía acceso a los proyectos normativos que involucraban al MERCOSUR si no era por intermedio de la Comisión del MERCOSUR*; ésta, por su parte, tampoco recepcionó la totalidad de los proyectos vinculados al proceso de integración (Ramos, 2012b y 2012c).

Este confuso marco institucional, agravado por el desconocimiento que los propios legisladores tenían de la CPCM<sup>639</sup>, es el que debe ser considerado a la hora de evaluar el accionar del Congreso argentino en relación al MERCOSUR, en vinculación con las ya mencionadas competencias constitucionales.

En el *caso uruguayo* se siguió un criterio distinto al argentino. La creación de la CPCM a nivel regional no dio origen a nuevas Comisiones al interior del Congreso Nacional, ni siquiera luego del Protocolo de Ouro Preto, cuando la CPCM alentó seguir ese camino para optimizar la vinculación con los Parlamentos nacionales<sup>640</sup>. Se optó por mantener la primacía de las Comisiones de Asuntos Internacionales en el seno de cada Cámara y nombrar a los representantes uruguayos de la respectiva Sección Nacional mediante el mismo patrón proporcional explicitado para el caso anterior, en función de la cantidad de representantes de cada partido en cada Cámara.

Cabe recordar en este momento lo expresado por Walter Santoro en ocasión de la aprobación del Protocolo de Ouro Preto ya mencionado más arriba y en particular la respuesta brindada por el Senador Reinaldo Gargano, del Frente Amplio: “el

---

<sup>638</sup> Los entrevistados argentinos coinciden en sostener que recién a finales de los años 90, bajo la Presidencia de Carlos Raimundi (FREPASO) la Sección Nacional de la CPCM logró ser operativa y participar activamente en el ámbito interno. Los legisladores que formaron parte tanto de la Sección Nacional como de la Comisión del MERCOSUR fueron la vía para un reforzamiento de los vínculos entre la CPCM y el Congreso Nacional.

<sup>639</sup> Al respecto, uno de los entrevistados argentinos, CR afirma que “Para ser sincero, me parece que el resto del Poder Legislativo, el 80 o el 90% del resto del Poder Legislativo ignoraba la existencia de la Sección Nacional. Te soy sincero, puede ser que yo esté equivocado, pero la percepción que yo tengo es ésta. La CPC siempre fue una Comisión menor, absolutamente menor para el común de los legisladores”. Entrevista personal, realizada el 4 de Julio de 2010.

<sup>640</sup> Resolución CPCM 01/96.

Parlamento uruguayo estableció como procedimiento para integrar sus representaciones (...) el mantenimiento de la representación proporcional integral que existía en el país. De esa manera, se distribuyeron los 16 cargos de conformidad a la representación parlamentaria que tuviera cada lema (...) y *ha sido voluntad de cada lema la individualización de los Legisladores que integrarán la Comisión*”<sup>641</sup> (las cursivas son nuestras). En otros términos, los nombres de quienes formarían parte de la delegación uruguaya de la CPCM se resolvían al interior de cada partido. Esos legisladores, por otro parte, no coincidían necesariamente con los miembros de las respectivas Comisiones de Asuntos Internacionales. Sin embargo, y a diferencia del Congreso argentino, el importante grado de organicidad de los partidos políticos uruguayos y la mayor institucionalización de los procedimientos parlamentarios facilitaron una mejor comunicación entre los legisladores de la Sección Nacional y de las Comisiones vinculadas a los asuntos internacionales.

Aún así, los proyectos normativos vinculados al MERCOSUR se tramitaban como cualquier otro proyecto, sin intervención de la Sección Nacional, lo que implica en la práctica que ésta se encontraba al margen del circuito legislativo interno (Hontebeyrie, 2003). Por otro lado, y como ya mencionamos, la pregunta del Senador Walter Santoro remite a la misma problemática ya verificada para el caso argentino: el desconocimiento que sobre la propia CPCM se tenía al interior de los respectivos Congresos Nacionales. Por último, para el *caso paraguayo* se observan tanto similitudes como diferencias con respecto a los casos anteriores.

En relación con los aspectos comunes con Uruguay, tampoco aquí se crearon Comisiones especiales luego del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto. De igual manera, la composición de la Sección Nacional se estableció en función del mismo criterio de proporcionalidad, observado tanto para Uruguay como para Argentina.

Las principales diferencias discurrieron por dos vías: por un lado, en el hecho de que la conformación de la Sección Nacional variaba al inicio de cada año legislativo en vez de durar la totalidad de la legislatura como en los casos anteriores. De acuerdo a Mateo y Vial (2000: 162): “Esta es una costumbre poco feliz ya que impide la especialización y acumulación intelectual”. Por otro lado, los miembros de las Comisiones de Relaciones Exteriores o equivalentes eran los mismos que los miembros de la Sección Nacional, lo

---

<sup>641</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 128.

que evitaba gran parte de los problemas observados en los otros países. De todas formas, en lo que refiere a los proyectos normativos que involucraban al MERCOSUR sólo participaban en aquellos girados a las Comisiones de Relaciones Exteriores: “no existe un trabajo conjunto entre el tratamiento de las leyes sectoriales en el Congreso Paraguayo y la legislación regional en la materia vía comisión conjunta” (Mateo y Vial, 2000: 163).

En el mismo sentido que Mateo y Vial (2000) Sol Samaniego, Secretaria Administrativa de la Sección Paraguaya de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, expresaba en 1998: “se debería de otorgar mayor participación a la CPC en todo aquello que se vincule al MERCOSUR, pues hasta hoy a pesar de estar reconocida en el art. 3 del Reglamento Interno la calidad de Comisión Asesora, sólo extraordinariamente y cuando algún legislador lo solicita, los temas del Mercado Común son girados a la Comisión Parlamentaria” (Samaniego, 1998 en CEFIR, 1998: 61).

En síntesis, aunque cada Congreso Nacional ensayó diversas respuestas a los desafíos institucionales planteados por el MERCOSUR enfrentó dificultades similares: en primer lugar, la decisión de cómo procesar operativamente las demandas nacidas del proceso de integración; en segundo lugar, cómo vincular al Congreso con el nivel regional vía la CPCM; en tercer lugar, y estrechamente relacionado al punto anterior, cómo tramitar a nivel interno la existencia de la Sección Nacional de la Comisión y vincularla con los circuitos legislativos nacionales; en cuarto lugar, elegir los criterios a partir de los cuales conformar las Secciones Nacionales; en quinto lugar, cómo garantizar una adecuada comunicación entre los legisladores miembros de la Sección Nacional y el resto del cuerpo legislativo, en particular cuando estaban en juego proyectos normativos que referían al MERCOSUR. Con excepción del cuarto punto, las respuestas fueron disímiles pero con resultados igualmente decepcionantes.

### **3.-Poderes Legislativos e Integración Regional en clave comparada: Argentina, Paraguay y Uruguay**

A lo largo del presente capítulo iniciamos el análisis de la dimensión parlamentaria de la integración regional vía la consideración de las limitaciones a las que se han enfrentado los Congresos nacionales a la hora de potenciar su influencia en el nivel regional. El presupuesto ha sido que los Poderes Legislativos efectivamente han intentado hacerlo, algo que podemos empezar a poner en cuestión con algunos de los resultados ya expuestos.

En un nivel general, abordamos las limitaciones de la estructura institucional del MERCOSUR, que concentró el poder de decisión en los Poderes Ejecutivos. También detallamos las asimetrías constitucionales entre PL y PE en cada caso y, finalmente, esquematizamos las respuestas institucionales que cada Congreso Nacional brindó a los desafíos de la integración regional, en particular en lo que refiere a la “conexión” con el nivel regional.

En relación a la estructura institucional mercosureña, los datos expuestos dan cuenta de que si bien hubo voces críticas entre los legisladores de los tres países, *éstas fueron escasas y de carácter básicamente de denuncia*, sin que tuvieran mayores impactos a la hora de la aprobación de los Tratados más importantes en la materia. Salvo los votos negativos del MPP-Frente Amplio en la Cámara de Representantes del Uruguay, tanto el TA como el POP fueron aprobados por unanimidad en el resto de los casos<sup>642</sup>.

A nivel doméstico, el análisis de las competencias constitucionales nos permitió aseverar que *en los tres casos los Congresos Nacionales poseen básicamente poderes reactivos en materia de Tratados internacionales*. Sin embargo, cada país tiene sus particularidades derivadas de los modos de funcionamiento de sus regímenes políticos, de sus sistemas de partido y de sus respectivos legados históricos en materia político-institucional.

En el caso argentino, la preponderancia del PE se acentúa por la debilidad de su federalismo y por la disciplina partidaria en favor de liderazgos fuertes. De todas formas, la escasa cohesión interna de los partidos políticos argentinos, la estructura federal y ciertos incentivos institucionales que regulan las relaciones entre el PL y el PE han coadyuvado a favor de la implementación de continuos procesos de negociación entre el titular del PE, los legisladores y las Provincias. Aún así, es indiscutible que en general en este caso la “balanza de poder” se inclina a favor del Presidente.

Por su parte, en el caso uruguayo algunas cláusulas constitucionales junto con un sistema de partidos institucionalizado y una tradición histórica ligada a la negociación política, la coparticipación y la parlamentarización han operado a favor de que el Congreso Nacional de este país ocupe un lugar central en el sistema político uruguayo. En materia de política exterior, esto se ha traducido en la posibilidad de agregar, en ocasiones, artículos interpretativos a los Tratados internacionales en función del impacto de éstos al interior del país. Como bien plantea Caetano (2004a: 29) “Uruguay

---

<sup>642</sup> Cabe adelantar de todas maneras que una excepción importante que abordaremos en el próximo capítulo es el Protocolo del Parlamento del MERCOSUR.

cuenta con un régimen presidencial con una separación de poderes efectiva, que (...) le sigue reservando al Parlamento un sitio relevante como cuerpo de representación, órgano de control político y copartícipe en los procesos de gobierno”.

Por último el Congreso del Paraguay se asemeja al caso argentino, no por disposiciones constitucionales (ya que en este sentido está más cerca del Uruguay) sino por el modo de funcionamiento de su régimen político y por los legados autoritarios históricos, que le han otorgado una centralidad indiscutible a las Fuerzas Armadas y a partidos políticos, en particular la ANR, no siempre proclive a solucionar sus diferencias internas vía el Congreso Nacional.

Finalmente, el análisis de cómo cada PL procesó las demandas derivadas del MERCOSUR nos brindó un panorama signado por la complejidad y, en algunos casos, la ineficacia institucional. Más allá de si se crearon Comisiones específicas internas o no, la información recopilada da cuenta del escaso conocimiento por parte de los legisladores nacionales de la CPCM, comisión que supuestamente representaba a los Congresos a nivel regional. De igual manera, también se observa la desconexión entre esa instancia institucional regional y los circuitos legislativos internos además de la poca operatividad de los criterios puestos en práctica para garantizar la comunicación entre lo que sucedía en el plano regional en materia parlamentaria y lo que sucedía en los propios Congresos en relación al MERCOSUR.

En definitiva, el desarrollo del capítulo delineó un escenario que permite dudar de la voluntad de algunos de los Congresos a la hora de participar activamente en el MERCOSUR, más allá de sus limitaciones institucionales y constitucionales. En el próximo capítulo veremos precisamente cómo se pusieron en práctica los poderes reactivos para poder obtener conclusiones más precisas sobre este punto.



## Capítulo IX

### *Tratados Fundacionales del MERCOSUR y posicionamientos partidarios*

#### **1.-Introducción**

Los Tratados abordados en este capítulo constituyeron hitos fundamentales en el origen y desarrollo del MERCOSUR, en particular en lo que refiere a su evolución institucional. Desde el Tratado de Asunción, origen del proyecto mercosureño, hasta el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, -clave en términos de la “dimensión parlamentaria” de la integración-, cada uno de los Tratados implicó cambios significativos en la dinámica regional y así fueron percibidos por los actores político-partidarios considerados en este trabajo.

El capítulo se estructura siguiendo el orden cronológico en el que fueron debatidos y aprobados cada uno de los acuerdos regionales en el seno de los Congresos Nacionales de Argentina, Paraguay y Uruguay. De manera similar al capítulo anterior desarrollamos aquí una exposición en clave comparada considerando tanto las filiaciones partidarias como las pertenencias nacionales. Cada Tratado da forma a un apartado específico, donde se analizan los puntos principales de debate al interior de cada Congreso Nacional y se exponen los hallazgos más relevantes en relación con nuestras variables e indicadores. El capítulo se cierra con una conclusión general que retoma también aspectos del capítulo anterior.

#### **2.- ¿Bienvenido MERCOSUR? Los debates en torno al Tratado de Asunción**

El primer Congreso que aprobó el TA fue el Congreso Nacional del Paraguay, apenas tres meses después de la firma del Tratado<sup>643</sup>. En los debates en ambas Cámaras participaron representantes de los principales partidos políticos<sup>644</sup> exponiendo tanto sus fundamentos personales como partidarios a la hora de justificar su voto. El tratamiento se inició luego de la presentación de los respectivos informes de Comisión<sup>645</sup>, que sirvieron de guía para las intervenciones de los legisladores. Cabe adelantar que en

---

<sup>643</sup> La Cámara de Senadores lo trató y votó en la Sesión del día 30 de mayo de 1991 mientras que la Cámara de Diputados lo convirtió en ley en la Sesión del 27 de junio de 1991.

<sup>644</sup> En la Cámara de Senadores expusieron 9 Senadores (5 de la ANR, 3 del PLRA y 1 del PRF); en la de Diputados 7 legisladores (5 de la ANR, 1 del PLRA y 1 del PRF). Considerando que en ese momento el Congreso estaba integrado por 108 representantes (36 Senadores y 72 Diputados) participó del debate menos del 15% (13,9% exactamente) de los legisladores.

<sup>645</sup> En la Cámara de Senadores el Tratado fue girado a las Comisiones de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales; Economía, Cooperativismo, Desarrollo e Integración Económica Latinoamericana; y Hacienda. En la Cámara de Diputados sólo a la Comisión de Relaciones Exteriores.

ambas Cámaras el Tratado se aprobó por unanimidad, con un alto porcentaje de asistencias en la Cámara de Senadores<sup>646</sup> al momento de la votación<sup>647</sup>.

Ahora bien, unanimidad no debe entenderse como apoyo sin reservas al proceso de integración. Por el contrario, en los debates se registraron opiniones tanto positivas como negativas, que tradujeron a su vez visiones diferentes sobre el MERCOSUR y sobre los Estados “socios” que formaban parte del mismo.

En este sentido, el primer aspecto que se revela en la discusión del Tratado en Paraguay es el de la percepción de *la inevitabilidad del MERCOSUR*, un proceso del cual el país “no podía quedar afuera”. Las argumentaciones que sustentaron esa percepción discurrieron por dos carriles distintos: algunas referían al contexto internacional, y fueron manifestadas tanto por legisladores del PLRA como de la ANR<sup>648</sup>, otras al escenario regional, donde la alianza argentino-brasileña parecía “sellar” el destino del país: “Cuando los gobiernos de Brasil y la Argentina abrieron las negociaciones para establecer lo que hoy se conoce como MERCOSUR, con la incorporación del Uruguay después, *sabíamos desde ya que tarde o temprano el Paraguay tendría que incorporarse al mismo*, sea por razones geopolíticas como de prestigio político *para no quedar aislados*” (Diputado Antonio Salum Flecha, ANR, las cursivas son nuestras)<sup>649</sup> ó “si además de ser mediterráneo, si además de tener un desarrollo relativo inferior a nuestros vecinos y al Uruguay, si además de las dificultades de todo tipo que significan las marginaciones internas, la falta de integración del propio país, *le agregamos el marginarnos de esta corriente de los más poderosos de la sub-zona, entonces nuestro destino indudablemente va a ser aciago*” (Senador Evelio Fernández Arévalo, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>650</sup>.

---

<sup>646</sup> Votaron 29 Senadores (de un total de 36).

<sup>647</sup> No así en la Cámara de Diputados, donde sólo votaron 39 Diputados de un total de 72. Es importante separar la votación del debate en sentido estricto, ya que en los Diarios de Sesiones de todos los Congresos analizados se registraron reclamos por la escasa presencia de legisladores al momento en que se discutía el TA. La votación, en cambio, y debido principalmente a las exigencias legales, contó siempre con un mayor número de representantes.

<sup>648</sup> Al respecto, el Senador Carlos Romero Pereira (ANR) afirmaba “La necesidad de comprender que el mundo de hoy es el mundo del Siglo XXI y no es el de las ventajas comparativas y sí el de las ventajas competitivas [lo que] supone un enorme esfuerzo de adecuación de la legislación de nuestros países a la realidad de un mundo cada vez más interconectado y cada vez más global” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 36). En la misma línea, Domingo Laíno (PLRA) expresaba “yo me sumo a ese criterio de que no existe otra salida (...) cuando desaparece la confrontación este-oeste precisamente aparece la regionalización económica (...) y naturalmente a nosotros los latinoamericanos, no nos queda otra salida” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 39).

<sup>649</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 27 de junio de 1991: 30.

<sup>650</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 38.

Un segundo aspecto es la relación visible que se establece entre *integración y desarrollo*, aunque difícilmente pueda afirmarse que el segundo concepto tiene un significado preciso para el conjunto de los legisladores. Así, el Senador Carlos Augusto Saldívar (ANR) vincula explícitamente integración-industrialización-desarrollo económico<sup>651</sup> mientras que el Senador Waldino Ramón Lovera, del mismo partido, se inclina por la tríada integración-apertura económica-desarrollo<sup>652</sup> que también se registra en las expresiones vertidas por representantes del PLRA: “manifestamos en esta oportunidad nuestra aprobación al Proyecto (...) por considerarlo que en sí es bueno y por coincidir con una línea de pensamiento de nuestro Partido, favorable a la universalización de la sociedad humana (...) *en cuestiones tan importantes como lo relativo a la liberalización comercial* [entre otros aspectos]” (Senador Juan Carlos Zaldívar, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>653</sup>.

Una tercera percepción relativamente común frente al MERCOSUR fue aquella que lo vinculó con la fórmula “*la unión hace la fuerza*” frente al sistema internacional: “América Latina no puede esperar que sus problemas sean resueltos por los esfuerzos individuales de cada país. Sus intereses en el mercado mundial sólo serán protegidos y fomentados en forma adecuada *cuando la región logre la unidad de acción y de objetivo que únicamente le pueda proporcionar la integración económica*” (Senador Carlos Augusto Saldívar, ANR, las cursivas son nuestras)<sup>654</sup>, ó “no somos unos atrapados sin salida; hay una salida y *esa única salida creo que es lograr la regionalización económica en América Latina y MERCOSUR es un primer paso para lograr ese objetivo*” (Senador Domingo Laíno, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>655</sup>.

Un cuarto elemento también presente en los debates y que puede rastrearse en representantes de ambos partidos es la relación MERCOSUR-Democracia ó, en otras palabras, que *la integración regional contribuirá al desarrollo democrático del país*: “Desde el punto de vista político el MERCOSUR tiene gran importancia porque es un pilar para consolidar la democracia (...) *la democracia necesita también del MERCOSUR porque eso va a consolidar este proceso de transición*” (Senador Waldino

---

<sup>651</sup> “La integración es necesaria, ante todo, porque los estrechos mercados nacionales dificultan o imposibilitan el establecimiento de las industrias que operan a gran escala sin las cuales es difícil un desarrollo equilibrado” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 23).

<sup>652</sup> “Voy a dar mi voto favorable a este Tratado (...) porque desde el punto de vista económico se basa en el criterio de economías abiertas” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 35).

<sup>653</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 36.

<sup>654</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 24.

<sup>655</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 39.

Ramón Loverna, ANR, las cursivas son nuestras)<sup>656</sup> y, “cuando se concibió en la región este proyecto del MERCOSUR, el Paraguay encontraba el rechazo de sus pares que no admitían su presencia *en un proyecto que era también edificación de democracia*” (Diputado José Felix Fernández Estigarribia, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>657</sup>.

Por último, merece destacarse el *papel moralizador adjudicado al MERCOSUR* en relación al comercio internacional del país: “significa (...) honestidad en nuestro comercio internacional, lo que va a significar probablemente a la corta *una mayor y profunda mejoría de la sociedad paraguaya en el manejo de sus valores éticos*” (Diputado José Felix Fernández Estigarribia, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>658</sup> y “*va a moralizar el comercio en nuestro país* poniendo límites al contrabando” (Senador Waldino Ramón Lovera, ANR)<sup>659</sup>.

Ahora bien, ¿cuáles eran los costos del MERCOSUR para los legisladores paraguayos? Para los miembros del PLRA, aunque eran “concientes que determinadas regiones de nuestra economía van a sufrir” (Senador Juan Carlos Zaldívar, PLRA)<sup>660</sup> lo más preocupante *era lo que no estaba en el Tratado*: “no comparto muchas de las previsiones de este Tratado y no tanto lo que contiene el Tratado *cuanto lo que deja de contener*”; “*no se puede crear un Mercado Común si no hay formas de solución a los conflictos*, en que un ciudadano cualquiera pueda recurrir a un Tribunal de Justicia y reclamar sus derechos”; “*quiero subrayar la falta de una declaración*, de una cláusula, *de una reserva democrática, es realmente inconcebible*” (Senador Evelio Fernández Arévalo, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>661</sup>.

Para los representantes miembros de la ANR, en tanto, *el MERCOSUR también entrañaba riesgos ciertos*: “esto no es la panacea que va a solucionar todos nuestros problemas (...) el ingreso por aranceles, ¿con qué vamos a compensar?” (Senador Abraham Esteche, ANR)<sup>662</sup>; “Paraguay [en] la pequeña agricultura, va a tener que adecuarse y va a tener que sufrir posiblemente el impacto de esa adecuación” (Senador Carlos Romero Pereira, ANR)<sup>663</sup>, “*yo creo que es bastante corto [el plazo] de preparar a nuestros conciudadanos* industriales sobre todo, a nuestros productores primarios, los

---

<sup>656</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 35.

<sup>657</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 27 de Junio de 1991: 31.

<sup>658</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 27 de Junio de 1991: 32.

<sup>659</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 35.

<sup>660</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 37.

<sup>661</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 38.

<sup>662</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 38.

<sup>663</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 36.

agricultores, mentalizar sobre la importancia del Mercado Común Latinoamericano, que estamos aprobando” (Abraham Esteche, ANR, las cursivas son nuestras)<sup>664</sup>.

Sin embargo, más allá de estas puntualizaciones, lo cierto es que el clima general fue de “optimismo”, y el indicador más acertado de que pesó más *la evaluación de beneficios que de costos* fue la presentación realizada por el Senador Carlos Augusto Zaldívar (ANR), Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales, que apenas mencionó cinco elementos que podrían perjudicar al país frente a quince beneficios concretos<sup>665</sup>. Esta “visión optimista” del MERCOSUR es un elemento que tenemos que recordar a futuro, para este mismo capítulo, y en relación con la evolución del posicionamiento de la ANR a lo largo de las sucesivas elecciones presidenciales, expuesta en el capítulo VI.

Y es interesante enumerar dos percepciones adicionales, identificadas sólo en legisladores colorados: la primera rechaza la visión economicista que subyace al MERCOSUR: “en los tratados de integración latinoamericanos y en éste también, por qué no decirlo, *campea un criterio sola, única y exclusivamente economicista*, como creyendo que el proceso de integración de nuestros pueblos habrá de venir solamente por la suma y la resta, la cuenta de cuánto exporta un país, cuanto vende, qué se desgrava. La integración (...) *es también un hecho cultural y es más que eso, un hecho político*” (Diputado Julio César Frutos, ANR, las cursivas son nuestras)<sup>666</sup>. La segunda, en manos del Senador Abraham Esteche (ANR), manifiesta un profundo malestar con los países vecinos “*hay que ver si estos imperios querrán solamente abrir su mercado, vamos a ver la buena intención si querrán también recibir nuestros productos*”<sup>667</sup>.

---

<sup>664</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 38.

<sup>665</sup> “Los costos de nuestra participación en el Mercado Común serían: 1-disminución de ingresos fiscales; 2-reajuste (...) de la política fiscal; 3-reorientación del gasto público para afrontar mayores necesidades en la infraestructura económica y social (...); 4-desplazamiento de fuentes de trabajo; 5-no aplicación de tratamientos diferenciales”. Por su parte, los beneficios mencionados fueron: “1-eliminación de aranceles y restricciones no arancelarias; 2-ampliación de mercado, creación de espacio único; 3-aumento de eficiencia productiva; 4-atractivo en el sector energético para el desarrollo; 5-aumento de inversiones directas por ampliación de mercados, crecimiento de la eficiencia productiva y la abundancia energética; 6-garantía de mercado ampliado; 7-aumento de poder negociador ante terceros; 8-mayor participación en la expansión de la frontera económica al interior del continente; 9-simplificación y armonización de normas y procedimientos; 10-mayor capacidad de exportar hacia terceros países (...), 11-diversificación de la estructura productiva de bienes y servicios; 12-complementación económica con países vecinos mediante la radicación de eslabones de la cadena productiva del Mercado Común; 13-aumento de la ocupación y diversificación de la mano de obra; 14-eliminación del mercado ilegal; 15-ampliación y expansión de determinadas industrias”. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 26.

<sup>666</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 27 de junio de 1991: 39.

<sup>667</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 38.

Esta breve revisión de los debates nos indica que, en su conjunto *las percepciones sobre el MERCOSUR eran compartidas por los legisladores tanto de la ANR como del PLRA*: la inevitabilidad del proceso (el hecho de que Paraguay parecía no tener otra opción más que sumarse al MERCOSUR), la relación entre integración regional y desarrollo (más allá de que se lo defina en términos de industrialización o de liberalización), la vinculación con la cuestión de la democracia, la certeza de que se iba a incrementar el poder relativo de la región en el escenario internacional y el papel “moralizador” del MERCOSUR señalan lecturas similares más allá de las pertenencias partidarias. De igual manera, la creencia de que serían mayores los beneficios que los costos indican un posicionamiento favorable anclado en el supuesto de que el MERCOSUR beneficiaría al país. Sólo dos voces críticas resquebrajan este escenario, ambas de legisladores colorados, y que apuntan tanto a la naturaleza de la integración regional (no debe entenderse sólo como un fenómeno económico) como a los países con los cuales Paraguay se asociaba (Argentina y Brasil son considerados países imperialistas). Esta última percepción, en particular, da cuenta del temor y la desconfianza de un sector del coloradismo ante un proceso que podía *volver* a poner en riesgo la independencia del país.

El segundo Congreso Nacional involucrado en nuestro trabajo que aprobó el TA fue el de Uruguay, a lo largo de varias Sesiones, que se extendieron durante los meses de abril-mayo (Cámara de Senadores) y julio (Cámara de Representantes)<sup>668</sup>. De acuerdo a Pareja, Pérez Antón y Cossi (2000: 186), con quienes coincidimos plenamente, “el tratamiento brindado por el Legislativo al Tratado de Asunción debe quedar entre los mejores desempeños parlamentarios desde el retorno al régimen democrático y el más destacado en relación con los tratados mercosurianos”. En efecto, la amplia mayoría de los miembros del Senado (23 en 30) participó activamente del debate mientras que casi la mitad de los Representantes expresaron su opinión sobre el TA (40 en 92)<sup>669</sup>. Además no se trató de intervenciones puntuales, sino de verdaderos aportes que generaron réplicas y contra-argumentaciones, con momentos de tensión y fuertes disidencias y otros de consensos y acuerdos; en suma un ejercicio ejemplar de prácticas políticas

---

<sup>668</sup> En la Cámara de Senadores el Tratado comenzó a ser considerado el día 2 de abril de 1991; el 9 del mismo mes se decidió conformar una Comisión Especial para su análisis en vez de enviarlo a la Comisión de Asuntos Internacionales (el único caso en el que se utilizó esta metodología); el Informe de la Comisión se presentó el 7 de mayo, dando inicio al debate, que se extendió a lo largo de los días 8, 9, 14, 15, 21 y 22, cuando fue finalmente aprobado. En la Cámara de Representantes, el Tratado fue debatido en las Sesiones de los días 9, 10 y 11 de julio, siendo aprobado el día 12 del mismo mes.

<sup>669</sup> En porcentajes, el 51,6% de los legisladores de ambas Cámaras (63 en 122).

democráticas. Las tres fuerzas partidarias consideradas en nuestro trabajo expusieron públicamente la formación política de sus miembros<sup>670</sup>, con manifestaciones que excedieron ampliamente los objetivos de este trabajo. En este sentido, no podemos menos que esquematizar y simplificar la riqueza argumentativa desplegada en esta ocasión para no extendernos en demasía.

Por otro lado, el tratamiento otorgado al TA en el Congreso uruguayo se caracteriza por otra singularidad: es el único caso donde se registraron votos negativos, es decir, contrarios al Tratado. En la Cámara de Senadores la unanimidad a favor fue la nota distintiva (30 votos de 30 Senadores), pero en la Cámara de Representantes -como ya comentamos en el capítulo anterior- contra 89 votos a favor, 3 Diputados del Frente Amplio votaron en contra. Los tres eran parte del MPP, lo que nos reenvía al grado de autonomía de las organizaciones que forman parte del Frente Amplio en particular, y de los partidos políticos uruguayos en general.

No es fácil iniciar el análisis del extenso debate que motivó el TA. En esta línea, optamos por señalar en primer lugar los aspectos comunes con el caso paraguay para luego avanzar en las particularidades de las percepciones manifestadas por los legisladores uruguayos. En la medida de lo posible, tendremos en cuenta no sólo al partido político de pertenencia, sino también al sector y/o agrupamiento interno al que se adscribía cada representante.

Al respecto, una de las notas distintivas fue la continua apelación a la *inevitabilidad* de que el Uruguay ingrese al MERCOSUR. De forma marcada y extensamente difundida entre legisladores de las distintas fuerzas políticas la percepción predominante era que *no había otro camino*: “Uruguay *no tiene otra opción* que la que el Poder Ejecutivo ha elegido” (Senador Sergio Abreu, PN, las cursivas son nuestras)<sup>671</sup>; “¿*Cuál es la alternativa del Uruguay frente a la posibilidad de no ingresar al MERCOSUR?* Quedar a un costado del mundo, convertirse en una nación autosuficiente que sólo consuma lo que pueda producir. Eso sería retrotraer a nuestro país a una época que jamás vivió, a una época medieval” (Senador Pablo Millor, PC, las cursivas son nuestras)<sup>672</sup>; “¿*Cuál es la alternativa que aquí se nos ha ofrecido para el caso de que no estemos en el*

---

<sup>670</sup> En la Cámara de Senadores intervinieron 7 legisladores del FA, 9 del PN, 6 del PC y 1 del PGP. En la Cámara de Representantes lo hicieron 16 legisladores por el FA, 13 por el PN, 7 por el PC y 4 por el PGP.

<sup>671</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 7 de mayo de 1991: 242.

<sup>672</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991:141.

MERCOSUR? La integración Latinoamericana. Pero ¿cuál? (...) y ¿con quien? (...) ¿esa es la América Latina que tenemos que esperar para empezar a transitar por el camino de la integración? ¿Esta es la alternativa que se nos presenta? ¿Para cuándo? ¿Para qué generación? (Representante Francisco Rodríguez Camusso, FA, las cursivas son nuestras)<sup>673</sup>.

Sin embargo, y a diferencia del caso paraguayo, *algunos legisladores sí presentaron opciones* rebelándose frente a lo que consideraban una falsa disyuntiva, siendo el ejemplo más notable el de Helios Sarthou, del Frente Amplio, precisamente uno de los Representantes que votó contra el Tratado: “Hay un argumento básico que lleva a votar afirmativamente, y es el de 'no hay más remedio', 'es la única salida' (...) hay como una especie de naufragio no dotado de racionalidad (...) *¿que habría pasado si no hubiera existido el MERCOSUR?* (...) *No puedo admitir en el sistema político una opción de este tipo: MERCOSUR o nada*”(las cursivas son nuestras).

Las alternativas que se barajaron en el debate fueron dos: la primera era compartida por la totalidad de los miembros del Frente Amplio que, aunque votaron a favor, expresaban un “apoyo crítico”, ya que consideraban que el “modelo comercial” que sustentaba al MERCOSUR no se ajustaba a sus concepciones de “lo que debería ser” la integración latinoamericana. De acuerdo a sus manifestaciones “este Tratado de Asunción es primordialmente comercial, más allá de que se prevé la circulación libre de factores, bienes y servicios. Por lo tanto, *no constituye la experiencia que nosotros quisiéramos para el futuro*” (Senador Danilo Astori, FA, las cursivas son nuestras)<sup>674</sup>; “somos partidarios de la integración regional y subregional; pero de todas maneras *entendemos que debe ser productiva y no solamente comercial*” (Senador Jaime Pérez, FA, las cursivas son nuestras)<sup>675</sup>; “desde los albores de su historia el Uruguay reclama una experiencia de integración (...) concebido como vía imprescindible de realización nacional, *dicho proceso debería tener una naturaleza integral, involucrando simultáneamente los ámbitos productivo, tecnológico, comercial y financiero. Así, la*

---

<sup>673</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 11 de julio de 1991: 318.

<sup>674</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 8 de mayo de 1991: 273.

<sup>675</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 14 de mayo de 1991: 41.



*integración no debería ser apenas para vender lo que nos sobra y comprar lo que nos falta*” (Representante Francisco Rodríguez Camusso, FA, las cursivas son nuestras)<sup>676</sup>.

La segunda opción se expresó en la voz de sectores internos tanto del Partido Nacional como del Partido Colorado, que preferían una integración directa al mercado mundial. Éstos aceptaron el TA, pero *como un mecanismo para facilitar el cumplimiento de ese objetivo*. Así, el Senador Sergio Abreu (Movimiento Renovación y Victoria, aliado al Herrerismo) expresaba “Visualizamos la estrategia integracionista *como una etapa de complementación* entre esta integración regional y la del resto del mundo”<sup>677</sup>; más claramente, el Senador del Partido Colorado y miembro de la Unión Colorada y Batllista, Juan Carlos Blanco, expresó “entre las prioridades políticas que tenemos, *la integración no es tan importante como el evitar el aislamiento*, y en la sintonía fina, la ubicación del AEC es absolutamente decisiva”<sup>678</sup> (las cursivas son nuestras).

Es interesante observar que con la excepción de los 3 Representantes del Frente Amplio el resto de los legisladores encontró en el TA “la segunda mejor opción” frente a sus propias preferencias; en definitiva esta identificación es lo que habilitó el apoyo mayoritario al proceso<sup>679</sup>.

Ahora bien, ¿por qué y para qué integrarse? De manera similar al caso paraguay aquí se vislumbran dos fuertes condicionamientos que orientan las percepciones de los legisladores en la dirección de la *inevitabilidad*: el contexto subregional y las transformaciones en el plano sistémico. En particular, las tres fuerzas políticas coincidieron en señalar el impacto político y económico para el país del entendimiento entre Argentina y Brasil: “Uruguay siempre estuvo en una situación especial, determinada históricamente por los desencuentros de Argentina y Brasil. Pero *ahora se encontró*, de pronto, *con que sus dos grandes vecinos se habían entendido*, y que, *necesariamente, tenía que estar presente en ese entendimiento*. Es lo que está haciendo

---

<sup>676</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 117.

<sup>677</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 7 de mayo de 1991: 243.

<sup>678</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 10.

<sup>679</sup> “No es en el Tratado, cuya concepción amplia y flexible permitiría en el futuro mejorarlo y sobre todo ampliarlo, donde radican nuestras preocupaciones. En efecto, ¿se modificará la concepción neoliberal y la práctica política correspondiente que son aplicadas?” (Representante Francisco Rodríguez Camusso, FA) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 117; “Estos instrumentos que autoriza el Acuerdo son válidos en la medida en que se utilicen para alcanzar el otro propósito que es del comercio internacional libre” (Senador Alberto Brausse Berreta, PC). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 15 de mayo de 1991: 73.

a través del Tratado del MERCOSUR” (Senador Walter Santoro, PN, las cursivas son nuestras)<sup>680</sup>; “*la situación política de estos países [Argentina y Brasil] y el proceso que ellos emprenden no deja, en mi opinión, posibilidades de tomar la opción de no participar en este proceso*” (Senador Juan Carlos Blanco, PC)<sup>681</sup>; “*sería nefasto que el país quedara fuera del MERCOSUR (...) perderíamos casi de un plumazo (...) entre el 30 y el 35% de nuestro comercio exportador*” (Senador Danilo Astori, FA, las cursivas son nuestras)<sup>682</sup>.

De todas formas, el “para qué integrarse” tiene también una respuesta específicamente uruguaya: el MERCOSUR es percibido *como un instrumento de modernización*, el “empuje” externo necesario para cambiar las estructuras socio-económicas internas, calificadas como atrasadas e inmóviles: “damos nuestro apoyo al MERCOSUR porque *aspiramos a tener un país moderno*, competitivo en su producción, que alcance los más altos niveles de desarrollo económico, que consagre e impulse el bienestar de la población” (Senador Leopoldo Bruera, FA, las cursivas son nuestras)<sup>683</sup>; “esto tiene como única y gran virtud la de *convertirse en un gran acicate para la transformación del país* (...) a nuestro juicio este Tratado puede constituir la gran palanca de cambio para el país; no debemos anestesiarla ni partidizarla” (Senador Ignacio Posadas Montero, PN, las cursivas son nuestras)<sup>684</sup>; “está provocando un saludable efecto revulsivo en todo el país, *avivando nuestra conciencia y despertando nuestra iniciativa*” (Representante Guillermo Stirling, PC, las cursivas son nuestras)<sup>685</sup>.

Pero al igual que la noción de *desarrollo* en el Paraguay, el concepto de *modernización* no sólo tuvo distintos referentes para los partidos político uruguayos, sino también para sus sectores internos. Así, para el Senador Leopoldo Bruera, del Partido Comunista-Frente Amplio: “El MERCOSUR *se creará para la defensa*, entre otras cosas, -eso es lo que queremos los uruguayos- de nuestra producción, *del desarrollo industrial y*

---

<sup>680</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 27.

<sup>681</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 12.

<sup>682</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 8 de mayo de 1991: 275.

<sup>683</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 23.

<sup>684</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 7 de mayo de 1991: 251.

<sup>685</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 115.

*agropecuario* y del bienestar de la población”<sup>686</sup> (las cursivas son nuestras); para el Senador Danilo Astori, de Asamblea Uruguay-Frente Amplio, en cambio, era fundamental “la actitud abierta y flexible que nos convendría adoptar sobre este punto (...) No es lo mismo empezar con una experiencia de este tipo y *dar impulso a actividades internas* -entendiéndose por ellas *la de los cuatro países en conjunto* (...) - y *luego, en etapas subsiguientes* (...) *someterlas a una mayor confrontación externa*, esto es, (...) a los efectos de *impulsar lo que quisiéramos tener* y luego, sí, someterlo al encuentro con las otras actividades del resto del mundo”<sup>687</sup> (las cursivas son nuestras). En lo que sí coincidían todos los sectores del Frente era en *la defensa de un rol activo por parte del Estado*, no sólo atendiendo a las exigencias de la integración, a la que percibían como demasiado “atada” a la liberalización comercial<sup>688</sup>, sino también criticando las políticas neoliberales aplicadas por la administración de Luis A. Lacalle<sup>689</sup>. Cabe mencionar que en ese planteo no estaban solos. Desde el Movimiento Nacional de Rocha-Partido Nacional, el Representante Agapito Álvarez Viera sostenía “*El estado deberá tener una participación muy activa*, ser un gran protagonista, no sólo con la información sino, básicamente, en la orientación y conducción de ese proceso de transformación económico y social en el que nos insertamos”<sup>690</sup> (las cursivas son nuestras)<sup>691</sup>.

Para los sectores gubernamentales del Partido Nacional y para la mayoría del Partido Colorado, en cambio, “modernización” implicaba *liberalización*: “el arancel externo común tiene que ser lo más reducido posible (...) *de manera de permitir y facilitar la*

---

<sup>686</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 15.

<sup>687</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 15 de mayo de 1991: 80.

<sup>688</sup> “¿Por qué decimos sí a las políticas de integración y por qué no nos convence el Tratado del MERCOSUR? Porque cuando nosotros hablamos de políticas de integración pensamos en cómo han sido siempre, inclusive las primeras que se dieron en el mundo moderno, es decir, fuertemente regidas por el Estado” (Representante Hugo Cores Pérez, Frente Amplio). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 11 de Julio de 1991: 229.

<sup>689</sup> “No vamos a votar favorablemente este proyecto del MERCOSUR en el sentido de darle un cheque en blanco a esta política económica. Vamos a apoyar la idea marco, pero vamos a ser los primeros en reclamar el principio de justicia social” (Representante Thelman Borges Abemorad, Frente Amplio) Diario de Sesiones de la Cámara de Representante de la República Oriental del Uruguay, 11 de Julio de 1991: 301.

<sup>690</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representante de la República Oriental del Uruguay, 11 de Julio de 1991: 225.

<sup>691</sup> Del mismo sector, el Senador Julio Pereyra reflexionaba “significará romper con muchas cosas que la balcanización latinoamericana ha impuesto durante casi dos siglos; desafío que obligará (...) a salirse de los cánones de este neoliberalismo ortodoxo que el Uruguay viene practicando desde hace unos años” Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 21 de mayo de 1991: 135.

*posibilidad de continuar comerciando con terceros países (...) e incentivar la competitividad*” (Senador Alberto Brausse Berreta, Lista 15-Partido Colorado, las cursivas son nuestras)<sup>692</sup>. En el mismo sentido, se expresaba el Representante Luis Heber, del Herrerismo-Partido Nacional “nuestro país está procurando que ni Brasil ni Argentina busquen proteger sus industrias sino *que compitan*, intentamos que el arancel externo común sea lo más bajo posible”<sup>693</sup> (las cursivas son nuestras).

Un tercer aspecto digno de considerar es la evaluación que los legisladores uruguayos realizan del TA. A lo largo de todo el debate resuenan las expresiones que remarcan los *vacíos institucionales* (en particular de algún grado de supranacionalidad)<sup>694</sup> y la *ausencia de garantías*: “En cuanto a este Tratado, *nos preocupa más lo que no dice, lo que no figura en su texto*” (Senador Jaime Pérez, FA, las cursivas son nuestras)<sup>695</sup>; “¿*Que garantías hay* de que estos compromisos asumidos por los cuatro países se van a cumplir? *En este Tratado de Asunción existen pocas o ninguna*” (Senador Alberto Zumarán, PN, las cursivas son nuestras)<sup>696</sup>; “*esto significa tirarse al agua sin saber si al final podremos nadar con eficiencia y tranquilidad o vamos a ahogarnos*” (Representante Wilson Craviotto, PC, las cursivas son nuestras)<sup>697</sup>.

La *incertidumbre* sobre los resultados se complementó en algunas de las intervenciones con la percepción de que la integración al MERCOSUR tendría *costos muy elevados*

---

<sup>692</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 15 de mayo de 1991: 78.

<sup>693</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de Julio de 1991: 140.

<sup>694</sup> “Es insuficiencia importante del Tratado la omisión de órganos comunitarios que con una mirada supranacional superen las limitaciones de quienes irán a defender sus políticas internas sin visión extranacional objetiva. Pero mayor omisión aún es que frente a las tremendas consecuencias de las amplias facultades que se otorgan (...) no existen órganos de carácter vinculante (...) que representen a quienes van a sufrir las consecuencias” (Informe en Minoría, Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales, firmado por el Diputado Helios Sarthou, del Frente Amplio) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 105; “Uruguay debe luchar con todas sus fuerzas para que desde ahora al 31 de diciembre de 1994 se conforme un Mercado Común con instituciones comunitarias” (Senador Alberto Zumarán, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 8 de mayo de 1991: 292; “Requiere una institucionalización seria y afinada de mecanismos que permitan que las decisiones que se adopten sean acordes con los fines perseguidos y que, además, esos organismos tengan la potestad de dictar decisiones de carácter obligatorio” (Senador Américo Ricaldoni, PC). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 21 de mayo de 1991: 113.

<sup>695</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 14 de mayo de 1991: 42.

<sup>696</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 8 de mayo de 1991: 292.

<sup>697</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República Oriental del Uruguay, 9 de Julio de 1991: 204.

para el país<sup>698</sup>: “no votamos la ratificación porque el período de transición de acuerdo al Tratado y especialmente sus omisiones *pueden ser de graves consecuencias para los sectores empresariales y de trabajadores*” (Representante Helios Sarthou, FA, las cursivas son nuestras)<sup>699</sup>; “estamos convencidos de que *esto no será un parto sin dolor*” (Representante Carlos Suárez Llerena, PN, las cursivas son nuestras)<sup>700</sup>; “un Tratado concreto que a nuestro juicio no es satisfactorio porque *es claro y meridiano (...) que nos va a generar los mayores perjuicios*” (Representante Alejandro Atchugarry, PC, las cursivas son nuestras)<sup>701</sup>.

Por último, un cuarto aspecto que nos interesa destacar -aunque sin agotar la riqueza de las intervenciones registradas en el Congreso uruguayo- es la percepción de “ajenidad”, de “jugar de visitante”, de “llegar tarde”, que rodeó el ingreso uruguayo al MERCOSUR para algunos legisladores: “me veo en la obligación de señalar que quien amenaza no negocia; que si el Uruguay es -como dijo el señor Presidente de la República- el país con menos capacidad negociadora de los cuatro- y en esto coincidimos porque *cómo vamos a tenerla siendo lo que somos y si pedimos para entrar, quien pide para ser invitado no puede pretender después ordenar los cubiertos y los platos en la mesa a la que gentilmente se le invita*” (Senador Pablo Millor, PC, las cursivas son nuestras)<sup>702</sup>; “aquí lo verdaderamente extraño es que *hayamos estado tantos años* sin advertir que Argentina y Brasil habían depuesto su anterior confrontación y habían elegido otro camino” (Representante Antonio Morell, PN)<sup>703</sup>; “señalábamos que *nos incorporábamos tarde, mal y, finalmente, porque no teníamos más remedio*” (Senador Reinaldo Gargano, FA, las cursivas son nuestras)<sup>704</sup>.

---

<sup>698</sup> Una mención especial merece el descontento por la falta de reconocimiento del menor desarrollo relativo de Uruguay en relación al Brasil y a la Argentina. En este sentido, sólo mencionamos las palabras de un legislador frenteamplista “¿Porqué este Tratado no tiene ninguna cláusula en relación con el país de menor desarrollo? (...) debe ser el único Tratado de integración en el mundo en el que no se prevé una cláusula de este tipo”. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 10 de Julio de 1991: 198.

<sup>699</sup> Informe en Minoría, Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales, firmado por el Diputado Helios Sarthou, del Frente Amplio. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 107.

<sup>700</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 11 de Julio de 1991: 316.

<sup>701</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de Julio de 1991: 259.

<sup>702</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 151.

<sup>703</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 10 de Julio de 1991: 206.

<sup>704</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 21 de mayo de 1991: 111.

Así, y aunque el TA contó con sólidas mayorías en este país, no puede afirmarse que en Uruguay existiese el mismo clima de “optimismo” que se observaba en Paraguay; por el contrario, la duda, la desconfianza, convivieron con la celebración de un acontecimiento que se percibía como histórico: “el más grande desafío luego de la independencia nacional” (Senador Julio Pereryra, PN)<sup>705</sup>.

Al igual que en caso del Paraguay, *la amplia mayoría de las percepciones en torno al MERCOSUR fueron compartidas por legisladores de todas las fuerzas políticas*: la certeza de que era imposible para el país no ingresar al proceso; la creencia de que el MERCOSUR impulsaría la modernización de las estructuras socioeconómicas; las críticas en torno a las *ausencias* de un Tratado “marco” que nadie podía informar acerca de cómo iba a implementarse; las incertidumbres derivadas de esas mismas imprecisiones y lagunas; hasta la resignación acerca de los altos costos que seguramente se deberían pagar. Sin embargo hubo una diferencia crucial entre las fuerzas políticas que diferencian nítidamente este caso de los demás: la presencia de *opciones* explícitas alternativas. Así, desde el MPP, el sector más radicalizado del FA, se defendió una “verdadera integración” en contra de lo que se percibía como una continuidad y un reaseguro a nivel regional de las políticas domésticas neoliberales mientras que sectores internos del PN y el PC apostaban por una integración directa al mercado mundial. En este marco, el MERCOSUR puede considerarse como el punto de confluencia entre la postura crítica del FA, -traducida en “apoyo crítico” por los sectores que no acompañaron al MPP en el rechazo del TA-, los sectores más aperturistas del PN y el PC partidarios de la apertura unilateral, y el resto de las agrupaciones partidarias, que creían verdaderamente en el modelo de integración que sustentaba al proceso.

El último de los tres Congresos abordados en nuestra tesis que aprobó el Tratado fue el argentino. De manera similar al caso paraguayo, sólo se le dedicó una Sesión en cada Cámara<sup>706</sup>, donde participó un número reducido de legisladores<sup>707</sup>, aunque

---

<sup>705</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 21 de mayo de 1991: 133.

<sup>706</sup> La Cámara de Senadores lo trató y votó en la Sesión del día 24-25 de julio de 1991 mientras que la Cámara de Diputados lo sancionó en la Sesión del 14-15 de agosto de 1991.

<sup>707</sup> En los Diarios de Sesiones, tanto de la Cámara de Senadores como de Diputados, se hizo expresa mención a la “lamentable necesidad” de que el Tratado sea aprobado en una sesión común y no en una especial, lo que hubiera permitido la participación de un mayor número de legisladores en el debate, dado el contexto económico del país. En este sentido, lo cierto es que en ambas Cámaras los debates contaron con un auditorio escaso, de forma tal que fue necesario solicitarles a los presidentes de bancada que llamen a los legisladores que se encontraban fuera del recinto para poder alcanzar el quórum necesario para votarlo.

pertenecientes a un amplio espectro de partidos políticos<sup>708</sup>. También aquí se iniciaron los debates luego de la presentación de los respectivos informes de Comisión<sup>709</sup>. Éstos, por su parte, giraron en torno a diversas cuestiones, algunas comunes con Paraguay y Uruguay; otras específicas del caso argentino.

En principio, uno de los aspectos más notorios del debate es la apelación al registro histórico; el MERCOSUR es percibido como *el primer paso para la concreción de una aspiración que se remonta hasta la independencia*: “Esta América Latina no nació con el mapa sembrado de colores diferentes. San Martín no se sentía extranjero en Lima; Artigas hablaba de la Patria grande. Todos los redactores de los viejos documentos de la emancipación hablaban de los hombres libres de Sudamérica, vivieran en Venezuela, Chile o lo que hoy es la República Argentina” (Senador Ricardo Laferriere, UCR, las cursivas son nuestras)<sup>710</sup>; “en la República Argentina (...) *se trata de la continuidad de un proceso que viene desde lejos*: parte de San Martín y de Bolívar” (Diputado José Corchuelo Blasco, PJ, las cursivas son nuestras)<sup>711</sup>. Si bien en los otros casos nacionales la dimensión histórica no está ausente, aquí cobra una centralidad marcada, anclada en la idea de América Latina como “patria grande” y en los aspectos sociales, económicos, culturales y políticos comunes a todos los países latinoamericanos.

El segundo elemento que destacamos también se observó en los debates de Uruguay y Paraguay: la integración como *necesidad*. Empero, mientras que en el primero de estos países tomaba la forma de una *inevitabilidad* determinada principalmente por *los cambios en el contexto subregional*, en el segundo *también* era tributaria de *las modificaciones en el plano sistémico*. El caso argentino se asemeja más a Paraguay, con la salvedad de que aquí el escenario regional prácticamente no es tenido en cuenta: la *necesidad* viene dada por las transformaciones en el sistema internacional. Así, el Diputado Cochuelo Blasco (PJ) sostiene “Esta integración poblacional, territorial y de recursos económicos se basa en una voluntad política común que entiende que *el mundo*

---

<sup>708</sup> En la Cámara de Senadores expusieron 8 legisladores pertenecientes a la UCR (4), PJ (1), Partido Bloquista (1), Partido Liberal (1) y Partido Autonomista de Corrientes (1); en la Cámara de Diputados 13 legisladores pertenecientes al PJ (6), UCR (2), Partido Demócrata Progresista (1), U.Ce.De (1), Partido Demócrata Cristiano (1), Partido Liberal (1) y Movimiento de Integración y Desarrollo (1). En el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados se insertó además el discurso de un legislador del PJ que no participó oralmente del debate y dos discursos escritos por legisladores que sí lo hicieron, del mismo partido. En términos de porcentajes, de un total de 300 legisladores (46 Senadores y 254 Diputados) sólo el 7% intervino en las Sesiones donde se aprobó el TA.

<sup>709</sup> En ambas Cámaras, la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

<sup>710</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24-25 de julio de 1991: 1284.

<sup>711</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2423.

*marcha hacia una estructura de grandes espacios regionales y de grandes estructuras económicas* que permitirán a los países que los integren competir y participar en el nuevo tiempo que se avecina” (las cursivas son nuestras)<sup>712</sup>; “*Hay que actuar como una nación latinoamericana*. Si no adoptamos una estrategia que nos dé trascendencia internacional va a ser difícil, *frente a las estrategias de los poderosos de nuestro tiempo*, frente a las grandes concentraciones geoeconómicas y geoestratégicas” (Senador Luis León, UCR, las cursivas son nuestras)<sup>713</sup>. Estas palabras traducen claramente que la idea subyacente es que “la unión hace la fuerza” frente a los desafíos que planteaba el nuevo contexto internacional<sup>714</sup>.

Ahora bien, ¿cumplía el MERCOSUR con las expectativas que despertaba la integración latinoamericana entre los legisladores argentinos? Hay aquí dos respuestas posibles, que no reconocen filiaciones partidarias específicas.

La primera plantea que “quizá no el recelo pero a lo mejor el exceso de entusiasmo, me obliga a decir que *el tratado debería ser (...) más rápido y fuerte*, tratando de avanzar sobre aspectos fundamentales en la integración de países que quieren conformar una nueva Nación. Yo también *siento que a veces darnos un tinte demasiado economicista a nuestros esfuerzos integradores; les damos un tinte que pareciera reducirse al comercio de mercancías*”<sup>715</sup> (Senador Ricardo Lafferriere, UCR, las cursivas son nuestras)<sup>716</sup>. De manera similar, el Diputado Antonio Cafiero (PJ) sostiene que “esta integración que se nos plantea a través del Mercosur nos lleva a preguntarnos *cuál es el tipo de integración y cuál es el resultado al que vamos a arribar con este modelo (...)* ¿Esta es una integración para fortalecer un mercado latinoamericano entre los países que vamos a integrar el Mercosur?, *¿Es una integración para fortalecer un camino de autonomía, de dignidad y de independencia o es una integración subordinante, que se acomoda fácilmente como una escolta al nuevo orden internacional?* (...) no podemos soslayar que los Estados que firman este tratado se encuentran en un proceso de transformación. *El adelgazamiento de los Estados latinoamericanos que integran el Mercosur les quita*

<sup>712</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2424.

<sup>713</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24-25 de julio de 1991: 1283.

<sup>714</sup> El Diputado Dante Caputo (UCR) también lo expresa claramente “lo que queremos consolidar no son sólo relaciones económicas: es aumentar la capacidad de negociación internacional de la Argentina por la vía de reunirnos con otros Estados con problemas similares para incrementar nuestra masa crítica política y poder así negociar con los grandes centros hegemónicos de este mundo”. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2427.

<sup>715</sup> No podemos dejar de mencionar aquí la similitud de estas expresiones con otras ya registradas en los debates en los Congresos de Uruguay y Paraguay.

<sup>716</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991: 1285.



*un atributo central que es el de ser distribuidores de la actividad económica. Se sigue delegando en los mercados la posibilidad de dicha distribución*” (las cursivas son nuestras)<sup>717</sup>. La utilización de la noción de “modelo” en esta intervención da cuenta de que al menos una parte de los legisladores argentinos percibían al MERCOSUR como *un modelo de integración* específico, vinculado con un conjunto de políticas en proceso de implementación en ese mismo momento.

En este sentido, la segunda respuesta al interrogante planteado más arriba es la otorgada por los legisladores que apoyan esas políticas. Al respecto, son los partidos minoritarios, de clara identificación ideológica de derecha o centro-derecha los portavoces de esta posición, curiosamente ausente en las intervenciones de los legisladores de la UCR y el PJ que también adscriben a la misma: “los gobernantes y los legisladores deberemos tener la fuerza necesaria *para convencer a nuestros productores y empresarios de que la unión aduanera que aquí se está gestando es un buen negocio para ellos* (...) Pero al mismo tiempo *se tendrán que preparar para competir* con los productores de los demás países integrantes de la comunidad que estamos gestando” (Diputado Alberto Natale, Partido Demócrata Progresista, las cursivas son nuestras)<sup>718</sup>; “ésta es una realidad muy distinta -absolutamente distinta- *a la que vivieron aquellos representantes políticos dentro de un país encerrado en sí mismo*, con muros altísimos que no podían sortearse de adentro hacia afuera ni de afuera hacia adentro” (Diputados Federico Clérico, Unión del Centro Democrático, las cursivas son nuestras)<sup>719</sup>.

Cabe recordar que el TA fue aprobado en ambas Cámaras del Congreso Nacional argentino por unanimidad. El tratado implicaba la liberalización de la práctica totalidad del comercio exterior del país; sin embargo, sólo un escaso número de voces cuestionó abiertamente las disposiciones económica-comerciales. Este “silencio” da cuenta de un consenso tácito, nacido no sólo de la imposibilidad de modificar sus cláusulas, sino también *del apoyo al proceso mismo*. En palabras del Diputado Saturnino Danti Aranda (PJ) “De nada serviría realizar un análisis economicista”<sup>720</sup>. La *inevitabilidad* también se encuentra en este debate.

---

<sup>717</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2428-29.

<sup>718</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2430.

<sup>719</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2434.

<sup>720</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2433.

Por último, también en este Congreso se encuentran algunas voces que indican tanto *las ausencias* del “Tratado Marco” (en mucha menor escala que en el caso uruguayo) como la percepción del MERCOSUR como *amenaza*: en “este tratado podía haberse puesto un artículo que dijera que esta unión es con los países que tienen gobiernos democráticos” (Senador Adolfo Gass, UCR)<sup>721</sup>; “por estar acostumbrado a leer mucho sobre Brasil me encuentro en condiciones de comentar que algunos autores brasileños dicen que para el año 2100 su país podría llegar a tener 1.329 millones de habitantes si se mantuviera el actual índice de aumento poblacional (...) *Al apoyar este tipo de acuerdo no debemos pensar en el metro sino en el kilómetro que viene*” (Diputado Héctor Dalmau, PJ, las cursivas son nuestras)<sup>722</sup>.

En fin, el caso argentino se diferencia de los otros dos casos nacionales no en la veta “optimista”, que lo acerca al Paraguay, ni en las críticas al MERCOSUR, que aunque tenues también están presentes sino en *la fuerte apelación al discurso histórico* como fundamento de las percepciones sobre el MERCOSUR, en primer lugar, y en *los silencios que rodean al debate*, aquello que nadie dice/hace, que es precisamente *un análisis del impacto sobre las estructuras sociales y productivas de país*. El Diputado Antonio Cafiero (PJ) fue quien más se acercó, al explicitar que el MERCOSUR daba cuenta de un *modelo de integración* que presuponía la implementación de ciertas políticas. Un aspecto adicional diferencia al caso: la ausencia de referencias al contexto subregional -a excepción de Brasil- lo que indica que el ingreso al MERCOSUR está impulsado principalmente por las transformaciones en el plano internacional.

Por otro lado, y al igual que en Paraguay y Uruguay, las intervenciones dieron cuenta de las coincidencias entre los legisladores de la UCR y el PJ en torno a las lecturas que realizaron del proceso de integración, ya sea en su aspecto histórico, ya sea en lo referente a la posibilidad de ganar poder de negociación como bloque regional.

Considerando los tres debates, cuatro son los elementos principales que queremos destacar en este punto: a) *la amplia presencia de percepciones comunes, dentro de cada país, entre los legisladores de las distintas fuerzas políticas*; b) *la identificación de claras diferencias intrapartidarias en algunos de los casos, en particular en lo que*

---

<sup>721</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991: 1285.

<sup>722</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2435. El mismo Diputado expresa un poco antes una frase que resume cabalmente uno de los principales temores en relación con el MERCOSUR: “este esquema de integración puede quedar reducido a un gran puente entre las regiones más desarrolladas de la Argentina y las más desarrolladas de otros países. En ese caso, los hombres de la frontera, los que soportamos una vida muy difícil, podemos quedar debajo de ese puente viendo pasar la pelota y sin poder tocarla”.

refiere a la integración comercial/integración profunda (PJ, ANR, PN, UCR); en la relación entre el MERCOSUR y las políticas neoliberales (FA, PJ, ANR); en la apertura al mundo/apertura a la región (PC, PN); c) en los temores e incertidumbres generados por el MERCOSUR, principalmente en Uruguay, pero también en legisladores de Argentina y Paraguay. En el límite, y más allá del apoyo mayoritario, *es claro que el proceso de integración fue percibido como amenaza por sectores importantes de diversas fuerzas políticas* y; d) *sólo en Uruguay el MERCOSUR fue realmente evaluado en términos de costos y beneficios para el país*. En Argentina y Paraguay se aprobó en relación a esperanzas, temores y creencias generales con escaso sustento, sin estudios que consignaran los impactos al interior de los respectivos países.

¿Fue considerado el MERCOSUR como *un modelo de integración entre otros posibles*? Explícita y públicamente sólo en Uruguay, aunque en los otros casos algunas intervenciones apuntaron en esa dirección. Volveremos sobre este punto en las conclusiones generales del capítulo.

### **3.-El Protocolo de Ouro Preto (POP): ¿qué modelo institucional y para qué MERCOSUR?**

El POP siguió el mismo orden de aprobación que el TA: primero el Congreso de Paraguay<sup>723</sup>, luego el de Uruguay<sup>724</sup> y finalmente el de Argentina<sup>725</sup>. Sin embargo, en esta ocasión los debates fueron mucho más acotados en los tres casos, con la parcial excepción del caso uruguayo, que aún así no tuvo ni la extensión ni la profundidad observada en 1991.

En el caso paraguayo, apenas si intervinieron tres legisladores<sup>726</sup>, lo cual no sólo dificulta realizar un análisis similar al que efectuamos para el TA sino que también erosiona la posibilidad de que las voces registradas puedan interpretarse como

---

<sup>723</sup> En la Cámara de Senadores el POP fue tratado y aprobado en la Sesión del día 30 de marzo de 1995; dos meses después, en la Sesión del día 25 de mayo, la Cámara de Diputados finalizaba el trámite legislativo.

<sup>724</sup> Como mencionamos en el capítulo anterior, el POP fue debatido por dos Legislaturas, aunque en la primera sólo alcanzó a aprobarlo la Cámara de Senadores (el día 1º de Febrero de 1995). En el segundo tratamiento, la Cámara de Representantes lo aprobó en una única Sesión, el 16 de mayo de 1995. La Cámara de Senadores volvió a discutirlo y aprobarlo el 22 de agosto de 1995.

<sup>725</sup> La Cámara de Senadores lo discutió y aprobó el día 5 de julio de 1995; la Cámara de Diputados en la Sesión del día 20-21 de septiembre de 1995.

<sup>726</sup> En la Cámara de Senadores, 2 (dos) representantes del PLRA; en la Cámara de Diputados 1 (uno) del PEN.

representativas de sus fuerzas políticas de pertenencia<sup>727</sup>. Considerando estas advertencias sólo mencionaremos los aspectos más significativos de las exposiciones. En este sentido, el primer elemento a tener en cuenta es, precisamente, la ausencia de interés en explicitar las opiniones políticas; ausencia que no sólo debe entenderse como silencio, sino también en términos de *ausencia física*, como queda claramente de manifiesto en la reproducción del siguiente diálogo, desarrollado en ocasión del debate del POP en la Cámara de Senadores del Paraguay:

**-Senador Carlos Romero Pereira:** *Señor Presidente, estamos sin quórum.*

**-Vicepresidente Primero:** *Por eso estoy llamando al Senador; Señor Senador, perdóneme Señor Senador. Busquen por favor a los Señores Senadores; estamos sin quórum.*

*-Adelante, señor Senador González, estamos veintitrés señores Senadores ahora.*

**-Senador Carlos Alberto González:** *Sí señor Presidente, es sensible que veintidós Senadores tengan tan poco interés en uno de los instrumentos jurídicos fundamentales que hace a las relaciones internacionales del Paraguay y a la creación del MERCOSUR<sup>728</sup>.*

En este caso es entonces un Senado semivacío el que por mayoría<sup>729</sup> da curso al POP, no sin antes dejar entrever algunas cuestiones relevantes para nuestro trabajo. Así, el segundo elemento que nos interesa destacar, ya lo mencionamos en el capítulo anterior: la percepción de *que los Parlamentos estaban siendo dejados de lado en el proceso de integración*. Como también veremos en el resto de los casos, uno de los aspectos del POP que contribuyó a dar cuerpo a esta percepción es que la CPCM se debía dirigir al CMC *por intermedio* del GMC (Protocolo de Ouro Preto, artículo 26). El Senador

---

<sup>727</sup> Es importante mencionar que los dictámenes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales de ambas Cámaras (únicas que estudiaron el Protocolo) fueron firmados por representantes de todas las fuerzas políticas, lo que daría indicios del consenso interpartidario para la aprobación del Protocolo. Sin embargo, como esas voces no se expresaron en el Plenario sólo podemos suponer un apoyo general pero no identificar las percepciones específicas que involucraron la construcción del consenso.

<sup>728</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de marzo de 1995: 56-57.

<sup>729</sup> El Diario de Sesiones no registra si existieron votos negativos; sin embargo, la fórmula utilizada “por mayoría” permitiría suponerlo. Lamentablemente, no se pudieron localizar registros que dieran cuenta de si hubo votos negativos, cuántos fueron y quienes los emitieron.

Carlos Alberto González (PLRA)<sup>730</sup> expresó claramente su disconformidad con tal disposición “una norma que desde nuestro punto de vista es improcedente en razón de que *no existe motivo alguno por el cual la Comisión Parlamentaria Conjunta que está representando a los Parlamentos no tenga que dirigirse al Consejo Mercado Común, que es el órgano político*” (las cursivas son nuestras)<sup>731</sup>.

Un tercer elemento a tener en cuenta es la alusión que se hace acerca del sistema de toma de decisiones del MERCOSUR, referencia que involucra discursivamente al conjunto del Paraguay, más allá de las pertenencias partidarias “las decisiones de los órganos del MERCOSUR tienen que ser tomadas por consenso y con la presencia de todas las partes. *Esta norma ha sido considerada como un triunfo de la tesis paraguaya, y creo que con apoyo de la tesis uruguaya, porque no puede ya en este momento adoptarse decisión de ninguna naturaleza sin la conformidad del Paraguay. Evidentemente esto crea una situación que favorece a nuestro país* desde el momento en que ya, dentro del MERCOSUR, en cuanto a la toma de decisiones, no existen dos países grandes y dos países pequeños, los cuatro países son indispensables en la toma de decisiones (...) *El Paraguay tendrá que dar su acuerdo para cualquier decisión que se adopte dentro del MERCOSUR*” (Senador Carlos Alberto González, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>732</sup>.

Lo que traduce esta intervención es la percepción de que el Paraguay *tendrá control sobre el proceso*, más allá de las diferencias de tamaño y desarrollo económico. La satisfacción con este logro es notoria, y remite a la preservación de la independencia y la soberanía del país; veladamente, detrás de estas expresiones puede adivinarse la *amenaza* de un MERCOSUR dominado por Argentina y Brasil.

En el Congreso Nacional del Uruguay, en tanto, las discusiones fueron más extensas e intervinieron legisladores de las tres fuerzas políticas involucradas en nuestro trabajo. Aunque de menor alcance que en el caso del TA, el debate político incluyó 14 exposiciones<sup>733</sup>; de manera similar, también aquí se registraron votos negativos: 2 en la Cámara de Representantes y 1 en la Cámara de Senadores<sup>734</sup>. Cabe mencionar sin

---

<sup>730</sup> Cabe destacar que en ese momento la delegación paraguaya tenía la presidencia pro-témpore de la CPCM, siendo el mismo Carlos González su Presidente.

<sup>731</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de marzo de 1995: 58.

<sup>732</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de marzo de 1995: 59.

<sup>733</sup> Considerando sólo a la Legislatura que aprobó al Protocolo. En la Cámara de Representantes participaron de las discusiones 7 legisladores (4 del PN, 2 del FA y 1 del PC); igual número que en la Cámara de Senadores (2 del PN, 3 del FA, 1 del PC y 1 de Nuevo Espacio).

<sup>734</sup> Nuevamente, los 3 votos correspondieron a miembros del MPP-Frente Amplio: los Representantes Marcos Abelenda y José Mujica y el ahora Senador Helios Sarthou.

embargo, que las discusiones en torno al POP involucraron a un menor número de legisladores<sup>735</sup>.

Un primer elemento que se destaca al analizar los debates es la división que se observa entre las argumentaciones de quienes votan en contra (frenteampelistas del MPP)<sup>736</sup> y los que votan a favor (frenteampelistas, nacionalistas y colorados); a su vez, dentro de este último grupo se delinean claramente dos posturas: por un lado, aquellos que disputan *el contenido de la integración*, en términos del “modelo de integración” deseado; por otro aquellos que centran sus intervenciones en el *modelo institucional delineado en el Protocolo*, señalando sus aciertos y sus fallas.

En relación con quienes votaron en contra dos fueron las percepciones predominantes: *el MERCOSUR como perjuicio* a los intereses *nacionales* del país y la integración mercosureña *como instrumento de dominación*<sup>737</sup> que se contraponía a su concepción de que la integración debía ser *una fuerza liberadora*.

Con respecto a la primera percepción, los representantes del MPP-Frente Amplio sostenían: “la reconversión industrial no se ha producido y la conquista de un mercado de 200 millones de personas prometido y propagandeado no sólo no se consiguió, *sino que hemos perdido, también, el interno*” (Senador Helios Sarthou, las cursivas son nuestras)<sup>738</sup>; “señalar algunos fenómenos que están presentes (...) son *aspectos que vinculamos a la política de liberalización que implicó el MERCOSUR*; nos referimos al *déficit de la balanza comercial con Argentina y Brasil* (...) desde 1991 el déficit se ha venido superando anualmente” (Representante Marcos Abelenda, las cursivas son nuestras)<sup>739</sup>; “*la igualdad entre desiguales es, en realidad, desigualdad*” (Representante Marcos Abelenda, las cursivas son nuestras)<sup>740</sup>.

En relación con la segunda, las palabras del Representante José Mujica son elocuentes: “¿qué nos creemos, que somos autores de esta supuesta integración? *¿O estamos*

---

<sup>735</sup> De un total de 122 (30 Senadores y 92 Representantes) asistieron 84 (21 Senadores y 63 Representantes); es decir que un tercio de los legisladores no participó de las Sesiones.

<sup>736</sup> Quien mejor expresa que el modelo institucional está lejos de generarle interés es el Representante José Mujica, cuando afirma “No tengo mayores cosas contra lo que estamos firmando hoy. En definitiva, solamente es el marco institucional”. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 257.

<sup>737</sup> En un doble sentido: de la región con respecto a Estados Unidos y de Uruguay respecto a la Argentina y Brasil.

<sup>738</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 132.

<sup>739</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 255.

<sup>740</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 254.

*jugando de títeres, porque nos están integrando a la luz de las transformaciones de las multinacionales? ¿Cuánta soberanía tenemos? (...) esto no se hace en nombre de un proyecto nacional de desarrollo; ni nuestro, ni de Brasil, ni de Argentina, aunque algunos tienen más parte*”<sup>741</sup> (las cursivas son nuestras).

Frente al rechazo del MPP, el apoyo crítico del resto del frenteamplismo, basado en la percepción de que *el MERCOSUR no era en sí mismo algo malo*, aunque debía ser reformulado en función de ciertos parámetros. Esta visión compartía algunos puntos con el sector de “Manos a la Obra” del PN<sup>742</sup>: profundizar el desarrollo industrial de la región, dar prioridad a la cooperación científica-tecnológica y superar una visión economicista de la integración. En este sentido, se vislumbra nuevamente aquí, al igual que cuando se analizó el TA, *que cuando se discute sobre el MERCOSUR se está argumentando no sólo a favor de otro modelo de integración, sino también en contra de las políticas gubernamentales implementadas a nivel doméstico*.

Por su parte, las intervenciones que giraron en torno al modelo institucional se articularon en torno a una percepción claramente hegemónica: *el POP como avance institucional ajustado al ritmo real que demostraba el proceso de integración, favorable además a los intereses del Uruguay*. Así lo demuestran las palabras de tres legisladores pertenecientes a los tres partidos: “aprobar el Protocolo de Ouro Preto garantiza al Uruguay en el sentido de contar con esos procedimientos que aseguren el reforzamiento de las instituciones del MERCOSUR (...) eso es bienvenido por nuestro país” (Senador Luis Hierro López, PC)<sup>743</sup>; “no se trata de un mero avance jurídico e institucional, sino de la instrumentación de caminos concretos, a través de los cuales se puede contribuir a afianzar la marcha de la relación comercial entre los cuatro Estados parte y luego dar un ámbito para la incidencia directa de los agentes económicos y sociales involucrados (...) hasta el presente, el desarrollo del marco institucional favorece la defensa eficaz de los intereses de nuestro país” (Senador Reinaldo Gargano,

---

<sup>741</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 256.

<sup>742</sup> “Quisiera señalar la absoluta coincidencia de nuestra visión con estas cuatro áreas que se especifican en el Programa del Doctor Volonté y del Ingeniero Ramos. Ellas son: la reconversión cultural y educativa, la reconversión productiva, la reactualización del Estado de Bienestar (...) y la reforma del estado (...) considero de una absoluta coincidencia con la visión que nosotros tenemos sobre el MERCOSUR” (Representante Carlos Baraibar, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 249.

<sup>743</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 125.

FA)<sup>744</sup>; “veo esto como un progreso y creo que no debemos aspirar (...) a construcciones jurídicas inmediatas, perfectas y generalmente frondosas (...) debemos ser más prácticos, cautos y prudentes” (Senador Ignacio Posadas Montero, PN)<sup>745</sup>.

El POP como *garantía* del respeto a los intereses nacionales uruguayos se expresó claramente en las siguientes palabras, que nos remiten a expresiones muy similares utilizadas por los legisladores paraguayos: “En este Protocolo se ha logrado algo que es esencial: *las definiciones se toman por consenso; quiere decir que Uruguay es igual a los demás estados partes y tiene los mismos votos, atribuciones y jerarquía*” (Representante Julio Olivar Cabrera, PC, las cursivas son nuestras)<sup>746</sup>.

Por supuesto, esto no implica que no se hayan efectuado serias críticas a las limitaciones del POP, principalmente en lo que refiere a tres ámbitos: a) el sistema de solución de controversias, en donde se demandó la inclusión de un Tribunal jurisdiccional con capacidad de impulsar la conformación de un Derecho Comunitario obligatorio<sup>747</sup>; b) el rol de la CPCM y, en general, de los Parlamentos en la integración<sup>748</sup> y c) la inexistencia de instituciones que representen el interés común, lo que no implica necesariamente en este momento la aceptación de la supranacionalidad<sup>749</sup>.

En fin, las discusiones sobre el POP en el caso uruguayo pueden interpretarse no sólo como disputas sobre determinados modelos institucionales sino *como la prolongación del debate iniciado en 1991 sobre el contenido de la integración mercosureña*; el modelo a partir del cual construir un proyecto comunitario. Nuevamente, es el FA el que define más claramente una alternativa (acompañado por sectores del PN), aunque

---

<sup>744</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 128.

<sup>745</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 127-8.

<sup>746</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 247.

<sup>747</sup> “No se ha podido instalar nada más que un Tribunal de Arbitraje, que no tiene el efecto que debería tener un organismo que poseyera una vigencia tal que, además de apoyar el Derecho Comunitario, pudiera vestirlo de una supranacionalidad” (Representante Julio Olivar Cabrera, PC) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 247.

<sup>748</sup> También de manera muy similar al caso paraguayo se discute que la CPCM tenga que dirigirse al GMC en vez de al CMC: “No parece ajustado, desde el punto de vista institucional, que dicha Comisión (la CPCM) deba utilizar como intermediario al Grupo Mercado Común para dirigirse al órgano político de conducción del proceso de integración” (Senador Reinaldo Gargano, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 128.

<sup>749</sup> “Por otra parte, entendemos indispensable la presencia de un órgano que actúe con criterio comunitario, sin que necesariamente tenga potestades decisorias y, por tanto, sea supranacional” (Representante Julio Olivar Cabrera, PC). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 247.



en su interior se siguen definiendo dos respuestas posibles frente al MERCOSUR: el rechazo absoluto o el apoyo crítico.

En lo que refiere estrictamente al aspecto institucional se destacan las coincidencias interpartidarias: el *POP es entendido como un progreso*; avance que se evalúa positivamente *en función de los intereses nacionales del Uruguay*. En este aspecto *no se registran diferencias partidarias*, al igual que cuando se plantea *el acuerdo con el sistema de toma de decisiones a nivel regional y la disconformidad con el rol adjudicado a los Congresos Nacionales vía la CPCM*.

En el Congreso Nacional argentino, por último, se registró una situación similar a la del caso paraguayo: apenas cuatro intervenciones en total<sup>750</sup>, que se cerraron con la aprobación unánime del POP.

Al no presentarse un verdadero debate en ninguna de las Cámaras nos encontramos con una situación similar a la que ya mencionamos para Paraguay; en esta línea, es claro que las escasas intervenciones registradas en la Cámara de Senadores no pueden considerarse representativas. Aún así, es interesante detenerse en las expresiones de los únicos oradores del PJ y de la UCR en esta Cámara para analizar los cambios y continuidades en relación al TA, ya que ambos participaron en el debate de cuatro años atrás.

En este sentido, el ahora Senador Antonio Cafiero (PJ) volvió a manifestar su apoyo a la integración pero explicitando nuevamente sus diferencias con el *modelo de integración* que sustentaba al MERCOSUR. Sus palabras dan cuenta de que percibía una disonancia *entre la importancia que había alcanzado el proceso de integración para la economía argentina y lo que proponía el POP*: “Las exportaciones argentinas a los países que hoy componen el MERCOSUR eran en el año 70 de aproximadamente el 8% (...) en lo que va del año 95 [ya] son más de un tercio de las exportaciones totales argentinas (...) Pero estas cifras del comercio exterior no denuncian toda la importancia estratégica que el tratado tiene para la República Argentina (...) [Los] organismos institucionales [que establece el POP] son todavía órganos intergubernamentales; es decir que no tienen

---

<sup>750</sup> Sólo en la Cámara de Senadores, ya que en la Cámara de Diputados se votó sobre tablas sin discusión. En Senadores expusieron su posición Antonio Cafiero (PJ), Mario Losada (UCR) y Juan Aguirre Lanari (Liberal-Corrientes). José Figueroa (PJ) sólo manifestó su apoyo a las palabras de Antonio Cafiero y Mario Losada. En Diputados el Proyecto de Ley que permitía la aprobación del Protocolo fue presentado por el Presidente de la Cámara Alberto Pierri (PJ) junto con el Dictamen único de la Comisión de RR.EE y Culto y de la Comisión de Comercio. El Dictamen tenía sólo un párrafo recomendando la aprobación y estaba firmado por 29 legisladores pertenecientes a diversos partidos: 14 del PJ, 11 de la UCR, 2 de la U.Ce.De, 1 del Movimiento Popular Neuquino (MPN) y 1 del Partido Conservador Popular (Buenos Aires).

ninguna dosis de (...) supranacionalidad. Y esto, de alguna manera, *resulta ya insuficiente por la envergadura y la importancia que el MERCOSUR está tomando en la actividad económica de nuestros países*”<sup>751</sup> (las cursivas son nuestras).

En una línea similar, el único orador por la UCR, Mario Losada, expresó su conformidad con las expresiones de Antonio Cafiero e introdujo nuevas cuestiones<sup>752</sup>, también señalando sus diferencias con el modelo integracionista plasmado en el POP: “No existen dudas de que estamos absolutamente adscriptos a la filosofía del MERCOSUR en lo que respecta a la integración de nuestros países. Pero *esa integración debe significar -aunque parezca redundante- la integración de nuestros países y no -como lo están viendo el común de los argentinos- la integración de las metrópolis o el negocio de las multinacionales*”<sup>753</sup>. Así, lo que traducen sus palabras es la percepción de que la integración mercosureña *era una integración restringida*, no de países, sino de ciertas regiones y a favor de ciertas empresas.

Ambas intervenciones pueden considerarse como indicativas de que luego de casi cuatro años de iniciado el proceso de integración, legisladores de los dos partidos políticos históricos de Argentina consideraban que el MERCOSUR, así como se estaba llevando a cabo, *tenía límites en términos de una “verdadera integración”*: era necesario repensarlo a partir de cierto nivel de supranacionalidad y en función de nuevas dimensiones. Entre éstas, el rol de los Parlamentos y de la CPCM tiene también aquí su lugar: “*los representantes naturales de los pueblos están sentados en estas bancas y en las de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, no se nos debe asignar una función pasiva o estática*” (Senador Antonio Cafiero, PJ, las cursivas son nuestras)<sup>754</sup>; “creemos que es imprescindible que entre todos comprendamos que *la participación de los representantes del pueblo en un hecho de esta envergadura es vital* para que la sociedad argentina tome conciencia de que no se están integrando sectores de países diferentes por el mero interés económico” (Senador Mario Losada, UCR, las cursivas son nuestras)<sup>755</sup>.

La apelación a los “representantes del pueblo” indica también una crítica implícita pero bastante evidente a la estructura institucional *inter-ejecutiva* que estaba refrendando el

---

<sup>751</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995: 2474.

<sup>752</sup> En particular, señaló las dificultades que estaban experimentando algunos sectores económicos ante el avance del proceso de liberalización comercial en el marco del MERCOSUR, reclamando la protección de las economías regionales.

<sup>753</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 05 de julio de 1995: 2476.

<sup>754</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 05 de julio de 1995: 2475.

<sup>755</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 05 de julio de 1995: 2476.

MERCOSUR a partir del POP, aún cuando se reconociesen al FCES y la CPCM como instituciones regionales.

En síntesis, aunque muy limitadas, las intervenciones en la Cámara de Senadores de Argentina dan cuenta de voces críticas con respecto *al contenido del MERCOSUR*, que se percibe como una *integración restringida a lo económico-comercial y excluyente en términos de la participación de otros actores* diferentes a los Poderes Ejecutivos.

En su conjunto, y comparando los tres casos, el primer elemento que se destaca a la hora de abordar el análisis de los debates en torno al POP, es el menor interés que despertó al interior de los Congresos Nacionales en relación al TA. En este sentido, el Protocolo constituía un paso central en el proceso de “dar forma” a las disposiciones del Tratado “marco” aprobado cuatro años atrás. Sin embargo, en los tres Congresos se registraron escasas intervenciones, siendo nuevamente Uruguay el caso donde se debatió más profundamente. No deja de ser paradójico en este marco que uno de los principales reclamos compartidos por los tres Poderes Legislativos haya sido, precisamente, que se debía otorgarle a los Congresos un rol más relevante en el proceso de integración.

Por otro lado, tanto al interior del Congreso argentino como del uruguayo se registraron voces que dieron cuenta de la disconformidad de algunos legisladores con el modelo de integración que sustentaba al MERCOSUR, donde el excesivo énfasis en las dimensiones económico-comerciales y la ausencia de instituciones comunes de carácter supranacional generaron las mayores críticas. *Sólo en Uruguay es posible adscribir estas críticas a un partido específico, el FA, ya que en los otros casos se trata de reclamos de sectores internos de partidos políticos que en general apoyaban ese modelo (PJ, UCR y PN).*

Por último, un tercer aspecto a destacar es que en Uruguay y en Paraguay los legisladores, más allá de sus partidos de pertenencia, coincidieron en destacar como un logro el sistema de toma de decisiones por consenso aprobado a nivel del MERCOSUR. Esta actitud da cuenta de que el proceso seguía generando temores en relación *a la posibilidad de perder el control*, de que el MERCOSUR *respondiera sólo a los intereses de Argentina y Brasil* y de *poner en riesgo la independencia y autonomía de cada país*.

En este marco, y aunque fue discutido puntualmente en algunos aspectos, la aprobación da cuenta de que el formato institucional delineado en el POP contaba con un consenso político regional mayoritario.

#### 4.- Del Protocolo de Ushuaia (PU) al Protocolo de Olivos (PO): ¿deserción de los Congresos Nacionales?

Los dos Protocolos abordados en este apartado fueron debatidos y aprobados en el seno de los respectivos Congresos Nacionales entre los años 1998/99 y 2002/2003; es decir, al inicio y al final del período de crisis del MERCOSUR.

El PU estableció en su artículo 1º que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo” autorizando a que en caso de ruptura del orden democrático en alguno de los Estados firmantes, los demás Estados podrían tomar medidas que iban desde “la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos” (Protocolo de Ushuaia, art. 5), dando así un paso decisivo a favor de la consolidación de la democracia en el subcontinente<sup>756</sup>. El PO, en tanto, suplantó el anterior sistema de solución de controversias por uno nuevo que implicó la creación de un Tribunal Permanente de Revisión.

Siendo Protocolos tan diferentes, ¿qué elementos justificarían su tratamiento conjunto? Básicamente, *la escasa importancia otorgada por los Congresos Nacionales a la hora de su internalización*. En efecto, y en parte continuando la tendencia observada ya para el POP, el PU y el PO apenas merecieron la atención de los Poderes Legislativos aquí analizados, con la parcial excepción del caso uruguayo en lo que respecta al PU.

Iniciamos nuestro análisis con este último Protocolo, aunque en esta ocasión sin respetar el orden de aprobación: primero damos cuenta brevemente de los casos de Paraguay y Argentina para luego detenernos en el caso Uruguayo, único Congreso donde el Protocolo fue resistido.

El Congreso del Paraguay fue, por tercera vez, el primero en aprobarlo<sup>757</sup>, pero con la intervención de sólo cuatro legisladores en el debate<sup>758</sup>. Tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados se expresaron dos percepciones que volveremos a encontrar en el debate en el Congreso uruguayo y, en menor medida, en el

---

<sup>756</sup> Al momento de la firma del referido Protocolo tanto Chile como Bolivia eran Estados asociados y se sumaron al acuerdo que le dio origen. Posteriormente adhirieron Perú (2005), Venezuela (2005), Ecuador (2007) y Colombia (2008).

<sup>757</sup> La Cámara de Senadores lo debatió y votó el 01 de septiembre de 1998 mientras que la Cámara de Diputados hizo lo propio un mes después, el 01 de octubre de 1998.

<sup>758</sup> En Senadores expuso un sólo legislador, el Presidente de la Comisión de RR.EE y Asuntos Internacionales (PLRA); en Diputados 3 legisladores, 2 de la ANR y 1 del PLRA

argentino: *la íntima vinculación entre integración y democracia, y la relación entre la firma del Protocolo y la preservación de la democracia en el Paraguay.*

Así, el Senador José Félix Fernández Estigarribia (PLRA) planteó claramente: “es necesario complementar la integración *con instituciones políticas que fundamenten la consolidación de la democracia*”<sup>759</sup> (las cursivas son nuestras). Por su parte, los Diputados coincidieron en señalar que “Este Protocolo (...) *viene a garantizar nuestro proceso democrático* en cierto modo, en este momento muy importante. Por eso, ruego al Plenario la aprobación de este Proyecto de Ley”<sup>760</sup> (Eduardo González, PLRA, las cursivas son nuestras); “es realmente importante este Proyecto de Ley, en este momento en que negros nubarrones se ciernen nuevamente sobre nuestro país, sobre el tema democrático. *Este es un protocolo que nos asegurará la continuidad de nuestra democracia por un reaseguro internacional* (Luis Alberto Castiglioni Soria, ANR, las cursivas son nuestras)”<sup>761</sup>.

En el caso argentino (tercer Congreso en aprobarlo), en tanto, el Protocolo tuvo aún menor impacto: sólo dos intervenciones en la Cámara de Senadores<sup>762</sup>, que se articularon de forma similar al caso anterior. Dada la fecha en que se trató en el Senado, coincidente con el aniversario del golpe de estado en Argentina del año 1976, las palabras de los Senadores incluyeron referencias a la situación política nacional de décadas pasadas: “no creo que haya mejor forma de recordar esa ruptura del orden democrático en nuestro país que realizando acciones en favor de la consolidación de la democracia” (Eduardo Menem, PJ)<sup>763</sup>. Sin embargo, también se identificaron claramente las percepciones dominantes en el debate paraguayo: “la plena vigencia de las instituciones democráticas *es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur*” (Eduardo Menem, PJ, las cursivas son nuestras)<sup>764</sup>; “*teniendo en cuenta el brutal asesinato ocurrido hace horas, del que fuera víctima el vicepresidente de la República del Paraguay*, sería considerar y aprobar en esta

---

<sup>759</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 1 de septiembre de 1998: 46.

<sup>760</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 1 de Octubre de 1998: 35.

<sup>761</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 1 de Octubre de 1998: 35.

<sup>762</sup> Que lo aprobó el 24 de marzo de 1999. En la Cámara de Diputados, en tanto, se aprobó sobre tablas en la Sesión del día 4 de agosto de 1999, junto con otros proyectos sin disidencias ni observaciones.

<sup>763</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 de marzo de 1999: versión taquigráfica, s/n.

<sup>764</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 de marzo de 1999: versión taquigráfica, s/n.

instancia -con la dispensa de los presidentes de bloque, que establecieron otro orden- este protocolo sobre compromiso democrático en el Mercosur, Bolivia y Chile” (Eduardo Menem, PJ, las cursivas son nuestras)<sup>765</sup>; “estoy absolutamente convencido de que el Protocolo de Ushuaia es una prioridad en la integración. Además, creo que hay que insistir mucho en que no se trata solamente de una integración económica sino también de una integración política, cultural y social, y que tenemos que respaldar fuertemente este acuerdo, porque como nunca *el Mercosur deberá ser el gran garante de las instituciones democráticas de nuestro país*” (Mario Losada, UCR, las cursivas son nuestras)<sup>766</sup>.

Tanto en Paraguay como en Argentina entonces el Protocolo fue aprobado bajo premisas similares, *sin que se registren diferencias significativas en términos de pertenencias partidarias*. En cambio, en el caso del Congreso uruguayo se identificaron percepciones y divisiones partidarias muy nítidas, que dan cuenta de una creciente diferenciación entre el FA y el resto de los partidos políticos. De todas formas, en esta ocasión el Frente fue acompañado por sectores pertenecientes a otros partidos.

En la Cámara de Representantes el itinerario fue similar al de los otros casos: el Protocolo se aprobó<sup>767</sup> luego de la presentación del Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales y *posteriormente* algunos legisladores fundamentaron su voto. Intervinieron en total cuatro (4) Representantes, aunque sólo uno expuso su posición política<sup>768</sup>; el resto discutió cuestiones de procedimiento. Aún así, esa única intervención vinculó la aprobación del Protocolo con la situación política paraguaya, dando cuenta de que la percepción dominante era que *el origen/destino del mismo era contribuir a consolidar la democracia en ese país*: “El hecho de que seis presidentes hayan firmado este Protocolo en Ushuaia es sumamente importante; y lo ratificamos nosotros *en momentos en que en la República de Paraguay nuevamente existen problemas desde el punto de vista político*” (Javier Ibarra Doreen, FA, las cursivas son nuestras)<sup>769</sup>.

---

<sup>765</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 de marzo de 1999: versión taquigráfica, s/n.

<sup>766</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 de marzo de 1999: versión taquigráfica, s/n.

<sup>767</sup> En la Sesión del día 15 de diciembre de 1998. El resultado de la votación en general fue de cinco votos negativos contra 58 a favor.

<sup>768</sup> 3 del Frente Amplio y 1 del Partido Colorado.

<sup>769</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 15 de diciembre de 1998: 82.

En la Cámara de Senadores, en cambio, se generó un interesante contrapunto entre el Frente Amplio, acompañado por el MNR (PN) y los legisladores colorados, contra el Herrerismo del Partido Nacional, quien votó en contra de su aprobación<sup>770</sup>.

¿Cuáles fueron los principales puntos de disputa entre ambos grupos? Básicamente dos: la percepción del herrerismo era que el Protocolo, por un lado, *autorizaba la intervención de los demás países en los asuntos internos del Uruguay* y, por el otro, *ampliaba la esfera de actuación del MERCOSUR a dimensiones que no estaban contempladas en el Tratado de Asunción*.

En relación con el primer punto, las palabras del Senador Guillermo García Costa (PN) son elocuentes: “*estamos asistiendo poco menos que al juzgamiento de un país*, al que se va a convocar, se le va a inquirir y después los otros van a resolver por consenso y sin intervención del Estado en cuestión (...) Nos llaman, nos preguntan, nos inquieren, respondemos, nos dan vista, etcétera; es un juzgamiento del país. Terminado el pseudo proceso, los otros se reúnen y resuelven, por consenso, que no somos demócratas y que, por lo tanto, se nos ha sancionado o se ha suspendido nuestra asociación al MERCOSUR (...) *Tendríamos que consultar a la opinión pública si estamos dispuestos a constituir una asociación con cuatro o cinco países que les permita ser custodios de nuestro orden interno*”<sup>771</sup> (las cursivas son nuestras). En la misma línea, pero introduciendo además las diferencias de tamaño y poder entre los países, el mismo Senador formula algunas reflexiones adicionales: “Tengo la seguridad (...) de que *los custodios del nuevo sistema no van a ser Uruguay ni Paraguay, sino los países grandes* -cuando les parezca oportuno- porque a ellos les damos (...) la custodia de los regímenes políticos (...) *¿seremos tan elásticos y tan duros con Brasil, con Argentina, o seremos elásticos con ellos aceptando las actitudes que tomen? Cuando se dan potestades, señor Presidente, hay que medir a quiénes se le dan*”<sup>772</sup> (las cursivas son nuestras).

En relación con el segundo aspecto, las expresiones son igualmente claras: “Consideramos que con relación a estos tratados [del MERCOSUR], que tienen un nacimiento de tipo económico de carácter regional y *que implican la integración de los países que los signan por razones de tipo comercial, resulta esencial evitar que se*

---

<sup>770</sup> Al igual que en la Cámara de Senadores, el PU contó en la Cámara de Representantes con cinco votos contrarios, todos del PN.

<sup>771</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 413.

<sup>772</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 413-15.

*incorporen conceptos de carácter político, como ocurre en esta ocasión*” (Senador Walter Santoro, PN, las cursivas son nuestras)<sup>773</sup>.

Frente al Herrerismo, el Frente Amplio votó por primera vez de forma unificada: “no se trata de una intervención punitiva para corregir un sistema político ni para incidir sobre su realidad; se trata de disponer qué características tiene la integración. Es un derecho que tienen todos los asociados a cualquier integración” (Senador Helios Sarthou, FA)<sup>774</sup>. Seleccionamos una de las frases de este legislador precisamente porque hasta el momento había sido uno de los portavoces del sector del FA más crítico con el MERCOSUR, el MPP. Su voto positivo indica que el MPP estaba cambiando sus percepciones sobre el proceso, en la medida en que éste también incorporaba aspectos más cercanos a sus concepciones sobre cómo debía ser una “verdadera integración”. El FA fue acompañado, como ya mencionamos, por el MNR y el Partido Colorado, que compartieron su mirada sobre la importancia del Protocolo, distanciándose de las argumentaciones del Herrerismo: “Creo que seis países se han asociado con un propósito claro: el de defender el sistema político de la democracia (...) han entendido razonable y lógico que el MERCOSUR sirva, además, como una forma de defensa del régimen democrático” (Carlos Julio Pereyra, PN)<sup>775</sup>; “Se ha dicho que por medio de las disposiciones que estamos considerando se está juzgando si un país continúa en las prácticas democráticas o las ha abandonado. Sí, hay que decir que efectivamente es así. Este Tratado establece el derecho de sus pares, que son los demás Estados parte, de determinar por consenso (...) si un «socio» -dicho entre comillas- continúa dentro del régimen democrático o no (...) Creo que es una medida de higiene política absolutamente imprescindible” (Senador Américo Ricardoni, PC)<sup>776</sup>.

En síntesis, sólo en este caso se introdujeron cuestiones significativas en el debate que auguraban además futuras disputas sobre los contenidos de la integración en clave de pertenencias partidarias. Nuevamente es el FA el partido que marca el eje de disputa con sus posiciones políticas, acompañado por el MNR y el PC.

Cabe mencionar además que, en general (y a excepción del Herrerismo), el PU fue percibido por el conjunto de los actores como un avance en términos de garantizar la

---

<sup>773</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 417.

<sup>774</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 418.

<sup>775</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 419.

<sup>776</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 414



democracia en el ámbito subregional, *tanto como un instrumento diseñado especialmente para Paraguay*.

El PO, en tanto, confirmó la tendencia a una *menor densidad* de las intervenciones parlamentarias. Los Congresos Nacionales dieron curso a la aprobación del nuevo Protocolo como si se tratara de un asunto técnico-administrativo de escasa importancia. En el caso paraguayo, sólo fue considerado en la Cámara de Senadores<sup>777</sup>, ya que su no tratamiento dentro de los plazos constitucionales por parte de la Cámara de Diputados implicó su aprobación ficta<sup>778</sup>.

Los legisladores intervinientes dieron cuenta de la importancia del Protocolo, que fue percibido como un avance en los mecanismos de solución de controversias a nivel regional *“es un instrumento en base al cual se solucionarán las controversias que se plantean en el MERCOSUR ante la inexistencia de órganos supranacionales, un reclamo que el país viene realizando desde hace mucho tiempo y probablemente una de las causas que retardan el desarrollo del MERCOSUR”* (Senador Miguel Ángel Ramírez, ANR, las cursivas son nuestras)<sup>779</sup>; *“no ofrece ningún inconveniente para el país y, (...) por el contrario, ofrece ventajas de todo tipo, sobre todo para asegurar una suerte de previsión posible, racional, de conducta en el MERCOSUR”* (Senador Evelio Fernández Arévalo, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>780</sup>.

Por su parte, en el Congreso argentino el PO experimentó un tratamiento similar: mientras que en la Cámara de Senadores<sup>781</sup> sólo intervino un legislador<sup>782</sup>, en la Cámara de Diputados fue incluido en el Plan de Labor<sup>783</sup> dentro de los proyectos sin disidencias ni observaciones, que fueron aprobados en conjunto, en general y en particular, al inicio de la sesión. En la única exposición legislativa, también se destacó el avance institucional que implicaba el Protocolo: *“con esto se da un gran paso adelante, porque constituye un paso más en la seguridad jurídica en nuestro espacio integrado, el*

---

<sup>777</sup> El día 5 de septiembre del año 2002. Sólo intervinieron 3 legisladores: 2 por ANR y 1 por el PLRA. El Protocolo fue analizado por tres Comisiones: la Comisión de Asuntos Constitucionales y Defensa Nacional; la Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo y la Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales.

<sup>778</sup> De acuerdo al artículo 211 de la Constitución del Paraguay: “Un proyecto de ley presentado en una Cámara u otra, y aprobado por la Cámara de origen en las sesiones ordinarias, pasará a la Cámara revisora, la cual deberá despacharlo dentro del término improrrogable de tres meses, cumplido el cual, y mediando comunicación escrita del Presidente de la Cámara de origen a la Cámara revisora, se reputará que ésta le ha prestado su voto favorable, pasando al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación”.

<sup>779</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Paraguay, 5 de septiembre de 2002: 54.

<sup>780</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Paraguay, 5 de septiembre de 2002: 56.

<sup>781</sup> El Protocolo fue aprobado en la Sesión del día 8 de agosto del año 2002.

<sup>782</sup> El Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, Eduardo Menem (PJ).

<sup>783</sup> En la Sesión del día 9 de octubre del año 2002.

Mercosur, que seguramente nos va a permitir, tanto a los estados como a los particulares, solucionar más rápidamente (...) las controversias que surgen a raíz de las complicaciones que se derivan de la aplicación del derecho comunitario”<sup>784</sup> (las cursivas son nuestras).

Por último, el Congreso de Uruguay, donde el PO tampoco fue objeto de particular atención<sup>785</sup>. En total, sólo cinco intervenciones, el número mas bajo de los Tratados Fundacionales del período. Más allá de la coincidencia con los otros casos a la hora de señalar la importancia del Protocolo<sup>786</sup>, nos interesa recuperar las expresiones del Senador Reinaldo Gargano (FA) porque sintetizó de forma clara y categórica el rol de los Congresos Nacionales. De igual manera contribuyó a explicar las razones por las cuales a medida que transcurrió (y se profundizó) el proceso de integración, el debate político sobre el MERCOSUR prácticamente desapareció al interior de los Poderes Legislativos: “hace dos meses que el Ministerio de Relaciones Exteriores nos viene urgiendo la aprobación de esta iniciativa. Este protocolo se aprobó en febrero, fundamentalmente a instancias de Uruguay, que era la parte más interesada (...) Por otro lado deseo aclarar lo siguiente: *en esta materia nosotros podemos aprobar o rechazar, pero no tenemos otra alternativa*” (las cursivas son nuestras)<sup>787</sup>.

## **5.-El Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM): entre la defensa, la obstrucción y la deserción.**

El último tratado abordado en este capítulo es el PCPM. Su tratamiento en los tres Congresos presenta tanto elementos de continuidad como de ruptura con los anteriores, en particular en lo que refiere a la importancia otorgada al Protocolo. Así, Argentina lo aprobó rápidamente, mientras Paraguay se permitió discutirlo con mayor profundidad. Por su parte, el Congreso Uruguayo retomó la senda del TA y del POP: lo debatió con

---

<sup>784</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 1 de agosto de 2002: versión taquigráfica: s/n.

<sup>785</sup> En la Cámara de Senadores, el PO fue aprobado en la Sesión del día 19 de noviembre de 2002. Dos legisladores, uno del FA y uno del PN, participaron del “debate”. En la Cámara de Representantes, se sancionó en la Sesión del día 1 de abril de 2003. En esta Cámara intervinieron dos legisladores del PC y uno del PN.

<sup>786</sup> “Sólo quiero dejar una constancia sobre la importancia de Protocolo que estamos a punto de aprobar (...) Nuestro país ha sido, en el marco del MERCOSUR (...) un ferviente impulsor del establecimiento de instancias institucionales de resolución de controversias. El Protocolo de Olivos es un logro en esa dirección. Diría que avanza sustancialmente (...) la institucionalidad y la existencia de reglas de juego claras son la defensa de los más pequeños” (Representante José María Mieres, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1 de abril de 2003: 82.

<sup>787</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 19 de noviembre de 2002: 277.

una extensión y profundidad notables en el contexto regional. De igual manera, se reeditaron en su interior las divisiones delineadas en ocasión del Protocolo de Ushuaia, pero con posicionamientos más claros y nuevas alianzas.

El Congreso de Paraguay fue otra vez el primero en sancionar el PCPM<sup>788</sup>. En el debate intervinieron 11 legisladores<sup>789</sup> pertenecientes a todos los partidos políticos con representación parlamentaria<sup>790</sup>, con la única excepción de UNACE. Sólo en una de las exposiciones, que recuperamos en el desarrollo del apartado, se rechazó completamente al Protocolo, aunque en varias se manifestaron distintos niveles de inconformidad con el MERCOSUR.

En un nivel general de análisis las argumentaciones de los legisladores dieron cuenta de que el PCPM contó con una extendida base de apoyo y legitimidad. Ésta descansó en dos percepciones: en primer lugar, *que el Parlamento del MERCOSUR implicaba un reforzamiento de la institucionalidad mercosureña*; en segundo lugar, *que permitiría desconcentrar el proceso decisorio involucrando más activamente a los Poderes Legislativos*.

Así, y en vinculación con el primer punto, el Senador Alfonso González Núñez (ANR) expresaba “de introducirse un actor político sustantivo en el esquema institucional, se aportará una necesaria ganancia de equilibrio a partir de competencias de control político y presupuestario, *esto implicará añadir valor y fortalecer la seguridad jurídica de MERCOSUR*”<sup>791</sup> (las cursivas son nuestras). En la misma línea, el Senador Miguel Abdón Saguier (PLRA) consideraba que “lo lógico es que ese proyecto de integración tenga un desarrollo consecuente (...) en los términos de *ir creando las instituciones que aseguren un trato igualitario entre todos nuestros países*”<sup>792</sup> (las cursivas son nuestras). Por su parte, y en relación al segundo punto, también son importantes las palabras del Senador Alfonso González Núñez (ANR): “La instalación del parlamento regional permitirá agregar valor al proceso de integración *con la democratización de la toma de decisiones en el proceso MERCOSUR y con una ampliación de las bases de discusión de la aprobación de las normas MERCOSUR*, habrá entonces ganancias de

---

<sup>788</sup> La Cámara de Senadores lo aprobó en la Sesión del día 04 de abril del año 2006 mientras que la Cámara de Diputados lo hizo el 11 de mayo de ese mismo año.

<sup>789</sup> En la Cámara de Senadores participaron 8 legisladores; el número restante en la Cámara de Diputados.

<sup>790</sup> Las intervenciones se repartieron de la siguiente manera: 5 por la ANR; 2 por el PLRA; 2 por el Movimiento Patria Querida; 1 por el PEN y 1 por el Partido País Solidario (PPS).

<sup>791</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 90.

<sup>792</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 92.

participación y de base de sostenibilidad y legitimación haciendo que el MERCOSUR sea una construcción de todos”<sup>793</sup> (las cursivas son nuestras).

Sin embargo, el debate también dejó de manifiesto la existencia de *un núcleo duro de oposición al MERCOSUR*: “La integración es útil cuando beneficia a todos los socios y *no solamente cuando beneficia a los mayores*” (Senador Carlos Mateo Balmelli, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>794</sup>; “el MERCOSUR (...) *fue, es y será un fracaso*” (Nelson Argaña, ANR, las cursivas son nuestras)<sup>795</sup>. La percepción dominante en este grupo opositor es que *el proceso de integración no sólo no estaba beneficiando al país, sino que directamente lo perjudicaba*: “es una integración injusta, insolidaria, no generosa, que va en perjuicio del pueblo paraguayo, de los países chicos” (Nelson Argaña, ANR)<sup>796</sup>; “hoy más que nunca todas las voces nacionales están en una actitud crítica con respecto al MERCOSUR” (Carlos Mateo Balmelli, PLRA)<sup>797</sup>.

Cabe destacar que lo que indican estas voces es el descontento con el modo de funcionamiento del MERCOSUR y las prioridades de la coyuntura, más que con la posibilidad misma de participar de un proceso integracionista en la región: “*No soy de los que creen que el MERCOSUR como herramienta de la integración tiene que diluirse*, creo que el MERCOSUR tiene que profundizarse, y *el camino de la profundización del MERCOSUR inexorablemente, desde mi punto de vista, en primer término reconoce un capítulo, que es el capítulo del MERCOSUR económico y del MERCOSUR comercial*, y después del MERCOSUR económico, y del MERCOSUR comercial, y del MERCOSUR aduanero, es importante la consolidación del MERCOSUR jurídico, pero la consideración del MERCOSUR jurídico creo que es previo al MERCOSUR político” (Carlos Mateo Balmelli, PLRA, las cursivas son nuestras)<sup>798</sup>.

En el caso paraguayo se registran entonces tanto voces opositoras como defensoras del Protocolo, ambas pertenecientes a los dos partidos políticos considerados. Esquemáticamente, *el eje de disputa parece situarse más en la disconformidad con el modo de funcionamiento del MERCOSUR que con el PCPM en sentido estricto*, aunque no se esté de acuerdo con la oportunidad en que se decide aprobarlo. En este sentido, se esbozan dos líneas de diferenciación que bien podrían adscribirse a sectores partidarios

---

<sup>793</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 89.

<sup>794</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 91.

<sup>795</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 93.

<sup>796</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 94.

<sup>797</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 90.

<sup>798</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 91.

específicos, aunque el número insuficiente de intervenciones nos impida obtener resultados concluyentes. Así, la oposición del legislador por el PLRA se fundamenta en que *primero debe garantizarse el MERCOSUR económico-comercial*; mientras que *el miembro de la ANR se posiciona desde una crítica más generalizada al modelo de integración*: el MERCOSUR no es solidario, no es justo, no garantiza al Paraguay mejores condiciones para superar su situación de subdesarrollo.

Por su parte, en el Congreso argentino se confirmó la tendencia observada con los anteriores tratados. El PCPM fue aprobado en ambas Cámaras sobre tablas<sup>799</sup>, sin que se genere ningún tipo de discusión en el recinto. Al proyecto se le incorporó en la sesión del Senado los discursos de tres legisladores pertenecientes al PJ, que intentaron rescatar la importancia del proyecto de ley que se estaba aprobando. En este sentido, los alegatos son similares a los observados para el caso paraguayo: “este cuerpo parlamentario será fundamental *como instancia de control social y para mantener un correcto equilibrio de poderes* dentro de la estructura del MERCOSUR” (Senador Graciela Bar, PJ, las cursivas son nuestras)<sup>800</sup>; “es un avance en el proceso de integración que sin dudas consolida y fortalece aquellos acuerdos previos entre los países que lo integran. Además *implica un mayor compromiso de participación ciudadana* teniendo en cuenta que los parlamentarios serán elegidos desde su segunda etapa” (Senador Carlos Reutemann, PJ, las cursivas son nuestras)<sup>801</sup>; “el Parlamento del MERCOSUR, mediante mecanismos de representación democrática que garanticen la expresión de intereses de los ciudadanos de los Estados Parte, *significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional*” (Senadora Élica Vigo, PJ, las cursivas son nuestras)<sup>802</sup>.

Dado que en este caso las únicas voces son del PJ es imposible establecer diferencias en términos de pertenencias partidarias. Rescatamos en todo caso que desde este partido se

---

<sup>799</sup> En la Cámara de Senadores, el Protocolo fue aprobado en la Sesión del día 30 de agosto del año 2006 mientras que en la Cámara de Diputados fue sancionado el día 27 de septiembre del año 2006. En esta Cámara, el Diputado Carlos Raimundi (FG) expresó antes de la aprobación del Protocolo “hasta ahora sólo hemos tenido avances, expresiones de consenso y políticas de Estado. Por eso, una de las aspiraciones de nuestro bloque es que esa misma representación de la pluralidad política para mantener la situación de política de Estado se exprese al momento de decidir quiénes han de ser los diputados que integrarán por la Argentina la Sección Nacional del futuro Parlamento del Mercosur” (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 27 de septiembre de 2006, s/n).

<sup>800</sup> Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 30 de agosto de 2006, s/n.

<sup>801</sup> Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 30 de agosto de 2006, s/n.

<sup>802</sup> Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 30 de agosto de 2006, s/n.

defiende al PCPM porque se percibe que *el Parlamento constituye un avance institucional relevante*, ya sea en términos de profundización de la integración regional, de su capacidad para dotar de mayor legitimidad democrática al proceso (en particular en lo referente a la toma de decisiones) y de su contribución para ampliar el MERCOSUR a nuevas dimensiones.

Por último, el Congreso Nacional del Uruguay<sup>803</sup>, donde el Protocolo -como ya mencionamos-, fue debatido por un importante número de legisladores<sup>804</sup> que se articularon en dos grupos de diferenciación político-partidaria: frenteamplistas<sup>805</sup> vs. nacionalistas y colorados<sup>806</sup>.

La idea de “confrontación” resume adecuadamente el marco en el que se desarrollaron las discusiones en torno al Protocolo, en particular en la Cámara de Representantes<sup>807</sup>. Claramente, el PCPM puso de manifiesto dos posicionamientos en torno a la integración latinoamericana en los partidos políticos uruguayos, que podrían resumirse en la fórmula “integración profunda” (Frente Amplio) vs “integración comercial” (Partido Nacional y Partido Colorado).

El Frente Amplio defendió la constitución del Parlamento del MERCOSUR bajo la percepción de que *reforzaría la estructura institucional y mejoraría el funcionamiento del proceso integracionista en diversos planos*: mayor involucramiento de las sociedades nacionales<sup>808</sup>; ampliación de la base de legitimidad democrática del

---

<sup>803</sup> En la Cámara de Senadores el Protocolo fue debatido y aprobado en la Sesión del día 27 de septiembre del año 2006; en la Cámara de Representantes, el Protocolo se convirtió en ley el día 21 de noviembre de 2006.

<sup>804</sup> En total, 46 legisladores, que se agruparon de la siguiente forma: en la Cámara de Senadores, 7 del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM); 5 del PN y 2 del PC; en la Cámara de Representantes, 13 del PN; 16 del EP-FA-NM; 2 del PC y 1 del novel Partido Independiente (que se sumó a la posición de los nacionalistas y colorados).

<sup>805</sup> Si bien a lo largo de este apartado utilizamos la expresión “frenteamplistas” y el nombre de Frente Amplio, cabe recordar que en la elección del año 2004 el Frente se presentó aliado con otras fuerzas políticas, y bajo la sigla EP-FA-NM (ver capítulo V).

<sup>806</sup> En la Cámara de Representantes esta división se tradujo en la presentación de dos informes de la Comisión de Asuntos Internacionales (de manera similar al caso del TA): uno de mayoría, firmado exclusivamente por legisladores del FA y uno de minoría firmado por el representante Jaime Trobo, del PN. Cabe mencionar que este Informe adjuntaba la Resolución del Directorio del Partido Nacional donde se expresaba la “opinión contraria al proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, por el que se crea el Parlamento del MERCOSUR” (Resolución Directorio Partido Nacional, 2006: s/n). También incorporaba la versión taquigráfica de la Reunión de la Comisión de Asuntos Internacionales, donde expusieron tres especialistas en derecho constitucional convocados por el Partido Nacional (Dr. Martín Risso Ferrand, Dr. Gonzalo Aguirre y Dr. José Korzeniak, también Senador por el FA).

<sup>807</sup> En efecto, los Representantes Nacionalistas hicieron lo imposible para extender el inicio de la Sesión protestando por cuestiones de procedimientos. Posteriormente, apenas ésta comenzó presentaron una moción para postergar el tratamiento del proyecto de ley. Luego de una extensa discusión, la moción fue votada negativamente.

<sup>808</sup> “Este Parlamento (...) va a incorporar la participación del ciudadano. Esto es algo que no se puede despreciar y, a mi entender, constituye la herramienta de mayor validez para intentar salvar lo que las

bloque<sup>809</sup>; creación de un espacio -“foro político”- para debatir los problemas del MERCOSUR<sup>810</sup>; profundización de la integración en nuevas dimensiones independientes del relacionamiento económico-comercial<sup>811</sup>; en otros términos, con argumentaciones similares a las observadas en los otros casos nacionales. Así, el posicionamiento “pro-Parlamento” da cuenta de percepciones compartidas a nivel regional favorables a la nueva institución. Por otro lado, el Parlamento también constituía un avance sustancial en línea con las propuestas de políticas específicas del Frente<sup>812</sup> y con el posicionamiento que la propia organización sostenía desde los inicios del MERCOSUR, ya comentadas en el capítulo V.

En contraposición tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado, se opusieron de forma contundente y categórica contra el Protocolo. Sus argumentaciones específicas abarcaron tres ámbitos: “razones de forma, razones de conveniencia y razones de oportunidad” (Representante Jaime Trobo, PN)<sup>813</sup>. Las primeras daban cuenta de que, para estos partidos, el PCPM eran inconstitucional<sup>814</sup>; las segundas de que, desde su

---

cúpulas, las élites y los elencos gobernantes no han podido, que es la dimensión ciudadana” (Senador Enrique Pintado, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 437.

<sup>809</sup> “Creemos que el Parlamento es útil para [alcanzar algunos] objetivos porque hoy el MERCOSUR no tiene ningún ámbito de discusión política permanente, pública, representativa y democrática” (Representante Roberto Conde, FA) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 128.

<sup>810</sup> “Esta institucionalidad nos va a abrir nuevos ámbitos de discusión donde los países pequeños vamos a tener un lugar donde defender nuestras economías y nuestra gente” (Senador Eduardo Ríos, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 421.

<sup>811</sup> “La profundización institucional del MERCOSUR no solo atañe al Parlamento y no tiene por qué contraponerse a las cuestiones de estancamiento, de problemas o de fracasos económicos y comerciales. Nosotros vemos la integración como un proceso histórico que abarca lo económico-comercial y, también, lo institucional, lo político y lo social. Por tanto, hemos definido nuestra estrategia como un avance en paralelo en todos los frentes” (Representante Roberto Conde, FA) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 126.

<sup>812</sup> “Queremos una integración más profunda, comercialmente más amplia y socialmente más involucrada, y hacia este objetivo vamos” (Representante Juan Domínguez, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 149.

<sup>813</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 89. El Partido Colorado lo expresa de la siguiente forma: “la Lista 15 y el Partido Colorado van a votar en contra este proyecto de ley (...) *no nos oponemos a la figura ni a la institución Parlamento, sino a este Parlamento con estas características, con estos bemoles, en este momento y en este tiempo*” (Senador Isaac Alfie, PC, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 429.

<sup>814</sup> “[Es necesario] un serio análisis en cuanto a si nuestra Constitución admite y permite, sin violentarla, la creación de este Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR y, fundamentalmente, si eso se puede encuadrar en el orden constitucional vigente en nuestro país” (Senador Gustavo Penadés, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 426; “Las razones esenciales y principales de la posición que sustentamos tienen que ver, en primer lugar, con que el contenido del acuerdo, que se llama Protocolo aunque técnicamente no lo es (...) en algunos de sus aspectos es violatorio de la Constitución de la República” (Representante Jaime Trobo,

perspectiva, algunas disposiciones del Protocolo perjudicaban los intereses nacionales del país<sup>815</sup>; las últimas de que, dado el conflicto que en ese entonces afectaba profundamente las relaciones argentino-uruguayas<sup>816</sup>, no era el momento para avanzar con una institución de las características del Parlamento.

El marco de las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay operó como un fuerte condicionamiento del debate, tanto para las fuerzas opositoras que se valieron de él para tratar de evitar la aprobación del Protocolo como para los legisladores frenteamplistas que se encontraron en graves dificultades para justificar su defensa del instrumento: “Soy duro, y lo digo con grosería: *me hubiera gustado tener esto como un arma. Manejarlo como un arma, e inclusive, decir públicamente que no hemos llegado porque, definitivamente, no nos sentimos cómodos ni a gusto, en un momento de tanta tensión con Argentina, de tanto desprecio de Argentina hacia nosotros*” (Washington Abdala, PC, las cursivas son nuestras)<sup>817</sup>; “Como legisladora uruguaya y apoyando el proceso de integración, *no voy a poner a los ciudadanos, a los pueblos del MERCOSUR -que son los que van a elegir el Parlamento del Mercado Común del Sur-, al resto de los países del MERCOSUR ni al proceso de integración latinoamericano como rehén de los piqueteros argentinos. ¡No lo voy a hacer, porque sería darles un lugar en la historia que no merecen!* (Representante Silvana Charlone, FA, las cursivas son nuestras)<sup>818</sup>.

Ahora bien, ¿fueron razones de “forma, conveniencia y oportunidad” las que explican de forma suficiente el voto contrario al Parlamento por parte del PN y del PC? Para los

---

PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 89.

<sup>815</sup> “El abandono por parte del Uruguay de la igualdad en derechos y obligaciones y el admitir el voto proporcional constituyen un elemento muy inconveniente y que, a su vez, reconoce un argumento que puede ser letal en el futuro para el objetivo primigenio que fijamos cuando ingresamos al MERCOSUR y creamos la igualdad de derechos y obligaciones, debiéndose tomar todas las decisiones por consenso” (Senador Gustavo Penadés, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 425; “Creemos que es inconveniente que el Uruguay ingrese a un proceso que no tendrá retorno, en el cual cede trozos de su soberanía y de su capacidad para autodeterminarse; esta es una cuestión principal que se vincula con la esencia del ser nacional” ((Representante Jaime Trobo, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 90.

<sup>816</sup> En el momento en que el Protocolo llega a la Cámara de Representantes del Uruguay el conflicto por “las papeleras” había alcanzado su punto más álgido, con el bloqueo de los puentes que comunicaban con Uruguay por parte de organizaciones ambientalistas argentinas (ver Capítulo II).

<sup>817</sup> Este legislador participó en calidad de Senador suplente en el debate de la Cámara de Senadores, debido a la solicitud de licencia del titular de la banca, Julio María Sanguinetti. Cuando el Protocolo llegó a la Cámara de Representante el legislador había retomado su lugar como Representante electo, por lo cual también asistió y participó en esta Sesión. Las palabras citadas fueron enunciadas en ocasión del debate en esta última Cámara. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 102.

<sup>818</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 82.



legisladores del Frente Amplio la respuesta era negativa: su opinión era que, a lo que se oponían estos partidos, era a abandonar el “MERCOSUR comercial” y a empezar a transitar un “nuevo” camino en la integración regional: “yo tengo el convencimiento - así ha sido expresado- de que, más allá de cualquier coyuntura, *hay sectores en cuya ideología y concepción está la de que nunca, bajo ninguna circunstancia, votarían un Parlamento del MERCOSUR porque tienen una concepción de MERCOSUR comercial, que no trasciende más allá*” (Representante Silvana Charlone, FA, las cursivas son nuestras)<sup>819</sup>.

Se podría plantear que razones para pensar esto no les faltaron: fueron los propios legisladores opositores los que así lo indicaron en reiteradas oportunidades<sup>820</sup>. Sin embargo, la lectura del debate completo da cuenta de una cuestión más compleja: la percepción de que “*el MERCOSUR no funciona*”; de que en el MERCOSUR “*no se cumple lo acordado*” y de que, en definitiva, el proceso de integración “*no sirve al Uruguay*”. Sin reflejarse en todas las intervenciones de aquellos que votaron en contra del PCPM, esta idea está presente en el suficiente número de ellas como para que sea notorio: “¿vamos a dar nuestro voto para avanzar en el proceso de integración institucional de *un MERCOSUR que vive una crisis de esa naturaleza* sobre la cual Brasil ha permanecido totalmente ajeno, *donde los mecanismos de solución de controversias no han funcionado* salvo virtualmente y *donde no hemos logrado ninguna solución a nuestros problemas*? Me parece que *por este camino no vamos a ningún lado*” (Representante Carlos Moreira, PN, las cursivas son nuestras)<sup>821</sup>; “Tenemos todo tipo de problemas que *hoy ponen en cuestionamiento, en definitiva, qué es lo que estamos haciendo como país en el MERCOSUR*” (Representante Daniel Peña Fernández, PN, las cursivas son nuestras)<sup>822</sup>; “Nosotros hemos hecho todos los deberes con el MERCOSUR. Lo que ha pasado es que *el MERCOSUR no ha hecho ningún deber con el Uruguay; absolutamente ninguno*. Y (...) se lo digo con la mano en el corazón, señor

---

<sup>819</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 116.

<sup>820</sup> “Quiero que se tenga bien presente que desde el artículo único que envía el Poder Ejecutivo relativo a la constitución del MERCOSUR hasta el propio Tratado de Asunción y los subsiguientes, como el de Ouro Preto, el MERCOSUR nunca se salió de la temática comercial” (Representante Luis Lacalle Pou, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 124; “Queremos decir, señor Presidente, que no nos cabe la menor duda sobre la naturaleza económica del MERCOSUR” (Senador Gustavo Penadés, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 423.

<sup>821</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 442.

<sup>822</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 83.

Presidente, *el MERCOSUR no existe. Y si no existe el MERCOSUR, no puede existir el Parlamento del MERCOSUR*” (Representante Fernando García Pereira, PN, las cursivas son nuestras)<sup>823</sup>.

En clave analítica, estas expresiones (y los posicionamientos expresados por el Partido Nacional y el Partido Colorado) darían cuenta de que el MERCOSUR perdió, hacia el año 2006, una base considerable de sustentación política en el Uruguay. En efecto, si bien es claro que algunos sectores partidarios discutieron en torno a modelos de integración (el “MERCOSUR comercial” vs. “integración profunda” defendida por el FA), también lo es que un número no determinado de legisladores no sólo votó contra el PCPM, *sino contra el mismo MERCOSUR*. Más claramente aún que en el caso paraguayo, aquí se denota *una inconformidad básica con el funcionamiento del Bloque y la percepción de que éste estaba perjudicando al país*. Frente a esta oposición del PN y el PC, el Frente se erigió en el único defensor de un nuevo modelo de integración en construcción, más cercano a sus reclamos históricos<sup>824</sup>.

En síntesis, el PCPM tuvo el mérito de *repolitizar el proceso de integración en clave político-partidaria, al menos en el caso uruguayo*. En Paraguay la tendencia fue similar, pero no en los mismos términos sino que *al interior de cada partido se definieron sectores a favor y en contra del Parlamento y del MERCOSUR*. Por su parte, en Argentina *el Congreso siguió profundizando la tendencia ya mencionada en relación a los otros tratados, lo que de alguna manera plantea su deserción como actor autónomo en relación al desarrollo del proceso de integración*, sin que sea posible establecer líneas de diferenciación político partidaria.

## 6.-Conclusiones

La somera revisión de los debates al interior de los Congresos Nacionales al momento de aprobar los Tratados Fundacionales del MERCOSUR nos permiten extraer algunas conclusiones significativas sobre la dimensión parlamentaria de la integración y sobre la importancia de las variables político-partidarias.

El primer elemento a considerar es que desde la aprobación del TA (1991) al PCPM (2006) *la calidad y densidad de las intervenciones parlamentarias experimentó una*

---

<sup>823</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 75.

<sup>824</sup> En la Cámara de Senadores el resultado de la votación fue de 17 votos a favor y 9 en contra (en general y en particular) mientras que en la Cámara de Representantes de 50 a favor y 13 en contra (votación en general) y de 52 a favor y 13 en contra (votación en particular).

*notable disminución.* En orden de mayor a menor importancia del Congreso como ámbito de discusión política y expresión de los diferentes posicionamientos partidarios se ubica sin lugar a dudas Uruguay, luego Paraguay y por último Argentina, donde el PL, en lo referente al MERCOSUR, parece limitarse a tramitar las iniciativas del Ejecutivo. Teniendo en cuenta los tres casos, el PU y sobre todo el PO señalan el momento de mayor empobrecimiento del ámbito parlamentario como instancia de control y debate político. El PCPM es el único Tratado que parece actuar como revulsivo de esa tendencia, al menos en lo que refiere a Uruguay y, en menor medida, Paraguay.

Considerando los debates desde una perspectiva partidaria es claro que Uruguay constituye una excepción, en tanto es sólo en este Congreso Nacional donde fue posible establecer claras diferencias en los posicionamientos en base a las afiliaciones político-partidarias de los legisladores. En efecto ya desde el TA, el FA se diferenció del resto de los partidos defendiendo una concepción integral sobre la integración regional que lo distanció no sólo del PN y del PC, sino del resto de los partidos de los demás casos. Sin embargo, esto no quiere decir que todos los demás partidos coincidieran en la lectura que realizaron sobre el MERCOSUR; por el contrario, y como lo demuestran las citas registradas en la tesis, dentro de cada partido hubo múltiples posicionamientos. En todo caso, *es claro que las diferencias políticas no se expresaron entre partidos sino principalmente dentro de cada partido.* Así se observa en los casos del PJ y la UCR en Argentina, en el PN y el PC en Uruguay y en la ANR y el PLRA en Paraguay.

En algunos casos, esas diferencias pueden conceptualizarse en términos de “modelos de integración”. *En los tratamientos otorgados al TA, al POP, al PU (en Uruguay) y al PCPM se evidencia que lo que se discute es qué MERCOSUR/qué integración se defiende:* una basada en el regionalismo abierto (liberalización, apertura comercial, etc.) o una basada en la defensa de la producción industrial, la complementación productiva, el reconocimiento de las asimetrías, la inclusión de otras dimensiones en el proceso integracionista.

El análisis de las percepciones también señala que *en las discusiones parlamentarias se manifestaron un conjunto de expectativas, temores y creencias que trascendieron la problemática de definir cómo debe ser la integración regional latinoamericana.* Baste recordar a modo de ejemplo las expectativas en torno al impulso que supuestamente el MERCOSUR proporcionaría a favor de la modernización de las estructuras socioeconómicas internas del Uruguay o la lectura que se realiza en torno a la

“imposibilidad de quedar afuera” del MERCOSUR en éste país y en Paraguay. De igual manera, la vinculación entre integración y democracia no remite específicamente a un modelo de integración *sino a la firme creencia en que sólo los regímenes democráticos están en condiciones de integrarse*, lo cual constituye una novedad en el ámbito regional.

Si se pasa revista a los sucesivos Protocolos se observa además que *la temática integracionista generó fuertes consensos interpartidarios basados en las pertenencias nacionales aunque también similares apreciaciones por parte de legisladores pertenecientes a distintos países*<sup>825</sup>. Esto es evidente en lo referente al modelo de integración que sustentó al MERCOSUR en sus primeros años: tanto sectores del PN y del PC en Uruguay, del PJ y de la UCR en Argentina, y del PLRA y la ANR en Paraguay coincidieron en defender una integración basada en la liberalización comercial -un MERCOSUR abierto al mundo- que operara como instrumento de inserción al mercado mundial y que incrementara las capacidades negociadoras de la región frente al sistema internacional. También se observan coincidencias en las lecturas críticas que se realizaron: desde los vacíos institucionales del TA, al rol de los Parlamentos, pasando por la importancia de transformar la estructura institucional del MERCOSUR a partir del PO y del PCPM. En este marco, y quizás por la posición estructural que ocupan, son mayores los puntos en común entre los partidos de Uruguay y Paraguay que entre éstos y sus homólogos argentinos.

Un punto particularmente notable, y que debería operar como advertencia, *es la identificación de fuertes núcleos opositores al MERCOSUR en sentido estricto dentro del PLRA y la ANR en Paraguay, y el PN y el PC en Uruguay*. En este último caso, la posibilidad de incluir variables explícitamente políticas al proceso integracionista (PU y PCPM) es lo que ha generado mayores rechazos; de todas maneras aquí se advierte también *que lo que se discute es el modelo de inserción internacional del país*.

En este marco, la situación actual de los partidos políticos argentinos torna difícil pensar en instancias de discusión política sobre el futuro de la integración regional autónomas de los poderes ejecutivos de turno. La unanimidad en las votaciones de todos los

---

<sup>825</sup> En este sentido, la integración regional fue apoyada hasta el PCPM por todos los partidos políticos aún cuando algunos legisladores expresaran ciertas dudas puntuales. La expresión más contundente de este apoyo fue la aprobación mayoritaria de los Tratados en todas las Cámaras parlamentarias. En la misma línea, si bien el “discurso integrador” atravesó transversalmente a todos los partidos, se pueden observar diferencias en el modo en que cada grupo o fracción partidaria entendía a la integración y en particular, a los beneficios y a los costos de la misma. En este sentido, los diferentes posicionamientos sobre el MERCOSUR dieron cuenta de las divisiones y fracturas intrapartidarias y la coexistencia, bajo el mismo partido, de corrientes heterogéneas que se resistieron a quedar subsumidas en una única posición.

Tratados parece indicar que el Congreso argentino se limita a refrendar negociaciones efectuadas en otros ámbitos, no solo a nivel regional entre los Estados miembros, sino entre los actores domésticos, en particular los partidos políticos, que avalaron los dictámenes favorables de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras. En este caso puede considerarse además la posibilidad de que la integración en general y el MERCOSUR en particular hayan pasado a ser percibidos como aspectos no susceptibles de generar réditos políticos internos. En otros términos, los legisladores manifiestan un *apoyo pasivo* a la integración; su silencio, puede interpretarse como una posición política que ubica a la integración como un elemento que no altera los resultados de las elecciones. Los datos obtenidos durante las entrevistas a miembros de partidos políticos y legisladores apuntan en esta dirección. Así, el informante CR<sup>826</sup>, ex miembro y ex legislador de la UCR planteó “nunca [se] le dio importancia, no formaba parte de la agenda cotidiana, y la política argentina se m[ovía] mucho, por lo menos durante aquellos años, se movía mucho en términos coyunturales”.

En este sentido, el peso de las realidades nacionales, de las particularidades de los sistemas políticos y de los sistemas de partido de cada caso nacional se sobredimensiona frente a la tenue presencia de una dimensión política auténticamente regional.

---

<sup>826</sup> Entrevista personal, realizada el 04 de julio de 2010.

## **CUARTA PARTE**

*La instancia parlamentaria regional del MERCOSUR*

## Capítulo X

### *Transnacionalización partidaria directa: el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR*

#### **1.-Introducción**

El presente capítulo conforma la cuarta parte de nuestra tesis, centrada en el análisis de la dimensión de “transnacionalización partidaria directa”, según la definimos en la introducción general del trabajo. El objetivo es dar cuenta de la última variable de análisis definida oportunamente: *los posicionamientos de los legisladores en el seno de la CPCM en relación con el MERCOSUR, según sus pertenencias partidarias y nacionales.*

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, explicamos las características generales de la CPCM, incluyendo sus orígenes, desarrollo y reemplazo por el Parlamento del MERCOSUR en el año 2006. En segundo lugar, y mediante un análisis de las Reuniones de la Comisión, indagamos en torno a quiénes asistían a esas Reuniones, cuáles eran sus partidos de pertenencia y si hubo continuidad en su participación. También abordamos comparativamente a las distintas delegaciones nacionales y, en particular, ofrecemos algunas claves en torno a la variable política-partidaria de la CPCM en base a las entrevistas realizadas. En tercer lugar, nos centramos en los actos normativos emanados de la CPCM identificando percepciones y posicionamientos en torno al MERCOSUR. Finalmente, establecemos una serie de conclusiones generales.

#### **2.-Una breve historia de la CPCM**

Este primer apartado está orientado a caracterizar a la CPCM considerando su emergencia en el marco de los Tratados Fundacionales del MERCOSUR, su crecimiento a lo largo del período bajo análisis y su posterior disolución en favor del Parlamento. También exponemos un análisis esquemático de las principales dificultades a las que se enfrentó en su tarea desde una perspectiva general, sin diferenciar todavía entre las distintas delegaciones nacionales.

##### **2.1.-De los orígenes a la consolidación de la CPCM**

Como ya lo explicamos a lo largo del trabajo, la CPCM tuvo su origen en el TA, aunque recién fue reconocida oficialmente como “órgano representativo de los Parlamentos”

(Protocolo de Ouro Preto, art.22) con el POP. En sus primeros años (1991-1994) fue considerada como una instancia de “facilitación” más que como una auténtica institución regional y si finalmente logró ese status fue por el impulso que le imprimieron los legisladores de los cuatro estados del MERCOSUR en ese período “fundacional”.

El TA no había establecido ni la cantidad de miembros ni su formato organizativo, además de obviar la manera en que la Comisión se debía vincular con los Congresos Nacionales. Así, durante el año 1991 legisladores de los Estados parte se reunieron en tres oportunidades<sup>827</sup> (dos de ellas inclusive antes de que el TA entrara en vigencia) para aprobar un Reglamento Interno que definiera sus funciones básicas, composición y organización. El objetivo fue cumplido a finales de ese mismo año, conformando formalmente a la Comisión<sup>828</sup>. El Reglamento establecía que cada Congreso estaría representado por 16 legisladores (8 Diputados y 8 Senadores)<sup>829</sup>, con igual número de suplentes, dejando en manos de cada delegación los procesos de selección de sus miembros, si bien se acordó que los miembros debían ser representantes en ejercicio<sup>830</sup>. De igual manera, la CPCM se dotó de una Mesa Directiva<sup>831</sup> -con amplias funciones-, y

---

<sup>827</sup> Dado que el TA todavía no había sido internalizado, los encuentros se denominaron simplemente “Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR”. En principio sólo agrupó a legisladores de las respectivas Cámaras de Diputados (en el caso de Uruguay de Representantes) pero ya en la segunda Reunión se sumaron los Senadores. Desde 1992 las reuniones se llamaron “Sesiones Plenarias de la CPCM”.

<sup>828</sup> En términos estrictos la CPC se conformó en la II Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR llevada a cabo en Buenos Aires del 19 al 21 de septiembre de 1991. Sin embargo, no es hasta la siguiente reunión que se aprobó el primer reglamento interno, lo que efectivamente constituye el punto de partida de la CPCM como tal. En la II Reunión se acordó crear un sistema de cuatro presidencias (una por cada delegación nacional) que se irían alternando alfabéticamente en la conducción de la CPCM (este sistema es el que se instituye luego en el reglamento interno).

<sup>829</sup> Cabe mencionar que en sus inicios el número de integrantes de la Comisión no fue respetado estrictamente. En la II Sesión Plenaria de la CPCM (1993) por ejemplo, la delegación de Brasil contó con 20 integrantes, tal como figura en las actas respectivas.

<sup>830</sup> La CPCM reprodujo así el esquema vigente en las otras instituciones mercosureñas: representación igualitaria para cada Estado e idéntico poder de veto para todos. Los representantes de los Poderes Legislativos conformaban las “Secciones Nacionales”, que se transformaron en delegaciones legislativas con base en la nacionalidad, no en las similitudes o preferencias ideológico-políticas. Eso se tradujo al interior de la CPCM en la necesidad de tomar todas las decisiones por consenso, lo que borraba las diferencias partidarias al interior de cada “delegación”, como analizamos posteriormente.

<sup>831</sup> Cada delegación nacional debía elegir un Presidente y un Secretario. Éstos eran los que conformaban la Mesa Directiva, con un mandato de dos años, rotándose la Presidencia General de la Comisión cada seis meses entre cada una de las delegaciones.



de subcomisiones temáticas<sup>832</sup>. Finalmente, estableció la periodicidad de las reuniones<sup>833</sup> y los actos a través de los cuales podía manifestarse<sup>834</sup>.

Por otra parte, y en relación con sus funciones, el Reglamento superó ampliamente lo establecido por el TA. En este sentido, la Comisión se declaró como un organismo de “carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas” (Reglamento interno de la CPCM, 1991, s/n, art. 3) y se atribuyó, entre otras, las siguientes competencias: 1- acompañar el proceso de integración a los fines de informar a los Congresos Nacionales acerca de los avances del MERCOSUR; 2-solicitar información sobre la evolución de la integración a las otras instituciones mercosureñas; 3-emitir recomendaciones; 4-realizar estudios tendientes a armonizar las legislaciones nacionales, proponer normas y comunicar a los Congresos Nacionales sus conclusiones; 5-suscribir acuerdos de cooperación con otras entidades parlamentarias nacionales o regionales, con organismos nacionales e internacionales de cooperación y con entidades privadas; 6-desarrollar acciones tendientes a conformar un futuro Parlamento Regional y; 7-decidir acerca de su propia organización interna, incluyendo presupuesto y gestión para su financiación por parte de los Estados Parte.

Aún con este Reglamento, hasta 1994 no estuvo claro si la CPCM era una institución regional del MERCOSUR. En esta línea, la Comisión inició el desarrollo de dos facetas de actuación: *una externa*, vinculada a las distintas reuniones<sup>835</sup> y Sesiones Plenarias, a la colaboración con otros organismos regionales e internacionales<sup>836</sup> y a lograr el reconocimiento por parte del CMC, y *otra interna*, relacionada con la actuación de las Secciones Nacionales en el ámbito de sus respectivos Congresos (Drummond, 1998).

---

<sup>832</sup> En principio, las Subcomisiones reprodujeron bastante fielmente la división en SGT del Grupo Mercado Común. Andando el tiempo se sumaron y/o reorganizaron la totalidad de las Subcomisiones, aunque nunca funcionaron adecuadamente.

<sup>833</sup> Al menos una vez cada seis (6) meses de forma Ordinaria y por solicitud de las cuatro Presidencias de forma Extraordinaria todas las veces que lo considerase necesario. En su artículo 8 el Reglamento también estableció que la Comisión sólo podría sesionar con la presencia de las 4 delegaciones.

<sup>834</sup> En sus inicios, a través de las *Recomendaciones* acerca de la marcha del proceso de integración, que podían ser dirigidas -aunque no exclusivamente- a los demás órganos institucionales del MERCOSUR. Sin embargo, a poco de constituirse también empezó a manifestarse mediante *Resoluciones*. Ninguna tenía carácter vinculante, y se diferenciaban principalmente en quiénes eran sus destinatarios. Así, las Recomendaciones se dirigían principalmente a las demás instituciones del MERCOSUR, a los gobiernos o a los Congresos Nacionales, mientras que las Resoluciones tenían un carácter político, de expresión de la Comisión sobre determinado tema (Bizzozero y Pastorino, 1998). En 1996/1997 las Resoluciones fueron reemplazadas por *Disposiciones* (dirigidas a aspectos organizativos de la propia CPCM) y las *Declaraciones* (de carácter político).

<sup>835</sup> Cabe mencionar que la CPCM se reunió en otros formatos aparte de lo dispuesto en su Reglamento.

<sup>836</sup> El primer triunfo en esta dirección fue el establecimiento de vínculos estables con la Comisión y el Parlamento Europeo, que invitó a un grupo de legisladores a su sede en Bruselas en marzo de 1994 para iniciar acciones de cooperación entre los dos órganos regionales. La institucionalización de esa cooperación se realizó en la segunda mitad de los años 90.

La construcción, organización y consolidación de ambas facetas fue una tarea continua y con éxito dispar, que insumió al menos cuatro años, hasta el POP. En términos de su *faceta externa*, el objetivo era ganar visibilidad y poder de interlocución frente a las demás instituciones regionales<sup>837</sup>. En relación con la *faceta interna*, ya analizamos en el capítulo VIII las alternativas institucionales seguidas por los respectivos Congresos Nacionales una vez firmado el Tratado de Asunción. Desde la perspectiva de la CPCM, sin embargo, su presencia sólo se manifestó en el ámbito interno básicamente a través de los proyectos de actos normativos presentados por los legisladores miembros que pretendían la aprobación por parte de los Congresos de las acciones llevadas a cabo en el seno de la Comisión.

Sin dudas, el principal logro de la CPCM fue, en estos años, su inclusión como una de las seis instituciones centrales del MERCOSUR en el marco del POP. De todas maneras, el carácter de su participación en el proceso de integración no respondió a los intereses reiteradamente manifestados por los parlamentarios<sup>838</sup>. Así, fue claramente identificada en el POP como órgano *consultivo y deliberativo* sin prerrogativas ni competencias para tomar decisiones.

El fracaso de la CPCM en conseguir un mayor peso en el marco institucional delineado en Ouro Preto fue resultado, de acuerdo a Hirst (1996: 8) de que “sus vínculos con los órganos técnicos del MERCOSUR [fueron] informales e inconstantes, lo cual ha llevado a que la movilización parlamentaria en torno a la agenda integracionista ha[ya] sido limitada y/o desarticulada”. En este sentido, las limitaciones de la estructura institucional del MERCOSUR, la “ausencia de redes interpartidarias que [promoviesen] políticas interactivas en la subregión (...) [y de] un parentesco ideológico y/o programático que estimule este tipo de interacción” (Hirst, 1996: 9) contribuyeron decisivamente a limitar los alcances de la acción parlamentaria desarrollada durante estos años en el ámbito de la CPCM<sup>839</sup>.

---

<sup>837</sup> Además de las recomendaciones y disposiciones emitidas sobre temáticas específicas de la integración regional, se destaca la creación de la Subcomisión de Relaciones Institucionales en la II Reunión Parlamentaria del MERCOSUR (1991), cuyo objetivo era “requerir al Consejo del Mercado Común y al Grupo del Mercado Común toda la información conducente al logro del objetivo de la Comisión y a la vez producir las sugerencias necesarias y convenientes al fin propuesto” (Acta II Reunión Parlamentaria del MERCOSUR, 1991: 3).

<sup>838</sup> En particular, en la Declaración CPCM 02/94, donde éstos establecían “La necesidad de que los Parlamentos, verdaderos depositarios de la soberanía popular, y caja de resonancia de importantes inquietudes de los diversos sectores sociales, tengan un papel protagónico en la marcha de [la integración] y “La necesidad de que todos los poderes del Estado de los cuatro países participen armoniosamente en este proceso coordinando las políticas adecuadas”.

<sup>839</sup> Cabe recordar las limitaciones objetivas que impuso la institucionalidad del MERCOSUR y el práctico desconocimiento al que la sometieron las Poderes Ejecutivos Nacionales. Así, la movilización en pos de

A partir del POP la CPCM modificó su Reglamento para adecuarse a su nuevo papel<sup>840</sup>, sumando a sus atribuciones algunas especificaciones que también superaron lo estipulado por el Protocolo. Así, planteaba solicitar información a las demás instituciones regionales “especialmente en lo que se refiere a los planes y programas de orden político, económico, social y cultural” referidos al MERCOSUR, “elaborar Política Legislativa de integración” y “acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR” (Reglamento Interno CPCM, 1995, art.3)<sup>841</sup>.

En términos organizativos, desde 1995 la CPCM intentó reforzar su vinculación con los Congresos Nacionales solicitando<sup>842</sup> la creación de Comisiones específicas con competencias en materia legislativa en cada una de las Cámaras de los respectivos Congresos<sup>843</sup>. De esta forma, se pretendía tener acceso a los proyectos de normas vinculadas al MERCOSUR, hasta el momento concentradas en las Comisiones de Relaciones Exteriores o equivalentes. Como ya comentamos en el capítulo VIII, de los tres casos abordados en nuestro estudio sólo la Delegación Argentina logró conformarlas<sup>844</sup>, aunque no exactamente como pretendía la CPCM.

---

la integración por parte de algunos legisladores puede considerarse importante, como bien lo demuestran los encuentros previos a la ratificación del Tratado de Asunción y los intentos desde el seno de la CPCM para construir un vínculo más orgánico con las instancias con poder de decisión. En todo caso, el rechazo a compartir el poder por parte de los Poderes Ejecutivos también limitó severamente las posibilidades de modificar estructuralmente el carácter de la CPCM.

<sup>840</sup> Posteriormente, volvería a modificarlo en varias oportunidades: 1996 (Resolución CPCM 15/1996), 1997 (Resolución CPCM 02/97), 2000 (Disposición CPCM 27/00), 2002 (Disposición CPCM 25/02), 2005 (Disposición CPCM 04/2005) y 2006 (Disposición CPCM 03/2006).

<sup>841</sup> En términos organizativos las modificaciones fueron menores, destacándose la incorporación de la figura de la Vicepresidencia, la reorganización de las subcomisiones y la formalización de la posibilidad de expedirse mediante una nueva tipología de actos normativos.

<sup>842</sup> Dos ejemplos en este sentido lo constituyen la Recomendación CPCM 06/95 donde se plantea “Realizar ante los Parlamentos de los Estados Miembros del MERCOSUR, gestiones para que los acuerdos celebrados en el ámbito de aquel proyecto integracionista que requieran la aprobación de los Parlamentos, inicien el trámite legislativo a través de las Secciones Nacionales de la Comisión Parlamentaria Conjunta, las cuales en un período máximo de hasta sesenta días, emitirán su propuesta y la remitirán a las Comisiones competentes” y la Resolución CPCM 01/96, donde nuevamente se acuerda “Solicitar a los Presidentes de ambas Cámaras de Senadores y Diputados de los respectivos Congresos Nacionales de cada Estado Miembro del MERCOSUR que, para implementar el funcionamiento de las respectivas Secciones Nacionales de la CPC, en el ámbito interno de los Congresos o Parlamentos Nacionales de los Estados Partes, se disponga la creación en cada Parlamento, de la respectiva Comisión Permanente del MERCOSUR”.

<sup>843</sup> El ejemplo era el caso de Brasil, que mediante la Resolución 01/96 de su Congreso Nacional reglamentó “la existencia de la Representación Brasileña en la Comisión Parlamentaria Conjunta, otorgándole la competencia de emitir un informe preliminar sobre toda materia de interés para el MERCOSUR” (Drummond, 1998: 1).

<sup>844</sup> Cabe recordar que las Comisiones creadas estaban organizativamente separadas de la Sección Nacional de la CPCM.

De igual manera, en lo referente a su faceta externa de actuación, desde estos años la CPCM logró mayor visibilidad, consolidándose como un actor capaz de formalizar convenios de cooperación con distintas instituciones nacionales, regionales e internacionales<sup>845</sup>. Uno de los resultados concretos de estos acuerdos fue la creación de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP) a finales de 1997, que reforzó sustancialmente su estructura organizativa<sup>846</sup>.

Con la SAPP la CPCM logró finalmente funcionar de forma permanente, con personal y presupuesto propio, que fue creciendo desde su instalación efectiva en 1998 hasta el reemplazo de la Comisión por parte del Parlamento del MERCOSUR<sup>847</sup>. Su

---

<sup>845</sup> En el período 1995-1999 se destacan el “Acuerdo de Cooperación entre la CPCM y el Foro de Intendentes y Empresarios del MERCOSUR”, en junio de 1996; el “Acta de Intención entre la CPCM y el Grupo Inter-Universitario ARCAM (ARCA MERCOSUR) sobre cooperación técnica”, en junio de 1997; los Acuerdos con la Unidad para la Promoción de la Democracia, perteneciente a la Organización de Estados Americanos, tendientes a conformar una Red Interparlamentaria de Información Legislativa (RIIL) (Disposición CPCM 03/99); el “Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la CPCM”, en diciembre de 1999, aparte de los acuerdos con el Parlamento Europeo que se mencionan posteriormente.

<sup>846</sup> El embrión de esta Secretaría se encuentra en la reforma del Reglamento interno del año 1995 cuando establece en su artículo 17 que “La Mesa Directiva será asistida por una Secretaría Administrativa” (Reglamento Interno CPCM, 1995). Ese mismo año se acordó que cada Presidente Pro-témpore designaría a un Secretario Administrativo y que cada país correría con los gastos de sus designaciones (Resolución CPCM 02/1995). De todas formas, el impulso para su instalación fue consecuencia de los acuerdos de cooperación con el Parlamento Europeo en 1996. En junio de ese año, y luego de una reunión entre la CPCM y la Delegación para las Relaciones con los Países de Sudamérica del Parlamento Europeo se emitió una Declaración que estipulaba los términos básicos de las relaciones entre ambas instituciones. Así, se preveía el “intercambio de información (...) programas para la formación y capacitación de funcionarios, técnicos y personal administrativo que presten sus servicios en o para la CPC del MERCOSUR (...) [y] estudio y propuestas de proyectos de cooperación” entre otros mecanismos (Declaración Conjunta sobre Cooperación Parlamento Europeo-CPCM, 1996: 2) Posteriormente y mediante la Resolución CPCM 16/96 la Comisión resolvió la instalación de la SAPP en Montevideo, compartiendo la estructura edilicia con la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. La Resolución CPCM 17/96 estableció que cada Congreso Nacional debería nombrar a un funcionario para trabajar en la Secretaría. En octubre de 1996 una nueva reunión con el Parlamento Europeo finalizó con la “Declaración de Florianópolis” donde se acordaba “la necesidad de que comiencen los estudios técnicos relativos a la creación de una Asamblea Parlamentaria del MERCOSUR” (Declaración de Florianópolis, 1996: 1). La CPCM entregó en esa ocasión una propuesta concreta sobre cooperación que fue respondida con una contrapropuesta, donde se establecían las obligaciones económicas de ambas partes. Pocos meses después, y mediante la Disposición CPCM 03/97 se solicitó a los Congresos Nacionales una contribución económica similar a la otorgada al Parlamento Latinoamericano para garantizar el funcionamiento de la SAPP. Finalmente, a fines de 1997 se aprobó el proyecto de cooperación con el Parlamento Europeo que incluía una importante contribución financiera de la UE (Disposición CPCM 11/97).

<sup>847</sup> En la Disposición CPCM 12/97 se estableció un monto mínimo de 20.000 dólares anuales por Congreso Nacional para financiar los gastos de la SAAP y aquellos derivados de la organización de las reuniones, hasta el momento a cargo de las Presidencias pro-témpore. Paralelamente se nombró a Walter Coffone como Co-Director del Proyecto de Cooperación con el Parlamento Europeo, para gestionar los fondos aportados por esta institución (Resolución CPCM 01/97). Finalmente, y mediante la Disposición CPCM 02/98 se efectuó el nombramiento de María del Sol Samaniego Quevedo, representante de la Sección Nacional del Paraguay, como 1º Secretaria Administrativa Permanente. El primer presupuesto anual de la SAAP fue aprobado en 1998 por Disposición CPCM 12/98 e incluyó sólo un cargo permanente con un total de cerca de 40.000 dólares de erogaciones totales previstas. El último presupuesto aprobado para el año 2006 en cambio incluyó 5 cargos y previó 140.000 dólares en erogaciones (Anexo VI, Reunión de la Mesa Ejecutiva de la CPCM, septiembre 2006).

permanencia fue la clave para un trabajo más continuado y organizado por parte de las Secciones Nacionales<sup>848</sup>, lo que a su vez redundó en una presencia más nítida de la CPCM a nivel regional<sup>849</sup>. La SAPP fue, en este sentido, el instrumento de consolidación de la Comisión, al permitirle avanzar en torno a lo que había sido uno de los ejes principales de su trabajo interno: el proyecto de un Parlamento<sup>850</sup>.

## ***2.2.-El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR***

Desde sus orígenes, uno de los objetivos de la CPCM era “crear el Parlamento del Mercado Común del Sur para avanzar hacia las metas de integración de nuestros pueblos” (Documento Final II Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991: 2). Este propósito se fue dilatando en el tiempo ante las dificultades enfrentadas en relación con el funcionamiento de la Comisión, la relación con los Congresos Nacionales y los vínculos con el resto de las instituciones del MERCOSUR. Es recién en 1999 cuando se inició un trabajo más continuado sobre la temática, emitiendo la Disposición CPCM 14/99 por la cual la Comisión se proponía “iniciar los estudios y trabajos pertinentes con el objeto de establecer una agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR”. Esta Disposición puede considerarse el punto de partida del proceso de conformación del Parlamento.

Las discusiones internas se iniciaron en base al proyecto presentado por la delegación argentina en la XV Reunión Plenaria de la CPCM, en el año 2000<sup>851</sup>; primer iniciativa concreta en torno al tema. En esta Reunión se estableció una agenda probable y se instituyó un Grupo Técnico<sup>852</sup> para “abocarse al estudio y desarrollo de las etapas propuestas en la Agenda de institucionalización del Parlamento del MERCOSUR”

---

<sup>848</sup> No es casual que la Sección Nacional argentina logre operatividad en los mismos años en que la SAPP se consolida (1999-2000).

<sup>849</sup> Aspecto visible principalmente mediante los crecientes vínculos que establece la CPCM con otros Parlamentos Regionales (Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano, Parlatino y la Confederación Parlamentaria de las Américas).

<sup>850</sup> Un segundo aspecto en el que el rol de la CPCM cobró creciente relevancia con el paso de los años es el referido a la internalización de la normativa MERCOSUR. En efecto, principalmente a partir del año 2002 la CPCM logra poner en primer plano el escaso avance con este tema encarando análisis comparados sobre la aprobación interna de las normas sancionadas a nivel regional.

<sup>851</sup> Este proyecto consideraba como fecha probable de nacimiento del Parlamento el año 2009. Partía de una propuesta de modificación del Protocolo de Ouro Preto y le otorgaba competencias consultivas *obligatorias* para todos los actos normativos del MERCOSUR que tuvieran que ser internalizados (Disposición CPCM 10/00, Anexo III).

<sup>852</sup> Integrado por representantes de las delegaciones nacionales: Patricia Lobato y María Teresa Moya Domínguez (Argentina); María Claudia Drummond y Rosinete Monteiro Soares (Brasil), María del Pilar Callizo de Filartiga y Julia Troche (Paraguay). En esa Reunión la delegación uruguaya no nombró representantes.

(Disposición CPCM 10/00). En la siguiente Reunión Plenaria<sup>853</sup> la delegación de Brasil presentó una contrapropuesta, junto con las conclusiones del Grupo Técnico que comparaban ambas iniciativas y trataban de conciliar un proyecto común<sup>854</sup>. También se establecieron etapas en el camino hacia el Parlamento, previéndose una primera etapa de construcción de “voluntad política”; una segunda de búsqueda de “mecanismos de transición” y una tercera de “creación de un órgano supranacional, Parlamento MERCOSUR” (Disposición CPCM 35/00, Anexo I).

El agravamiento de la crisis argentina y, finalmente la caída del gobierno de Fernando De la Rúa paralizaron momentáneamente las discusiones. Éstas recién se retomaron en el año 2002, mediante la Disposición CPCM 05/02. La mencionada normativa solicitó a las Secciones Nacionales la (re)conformación del Grupo Técnico y estableció como prioridad elaborar una nueva agenda. En la XX Reunión Plenaria<sup>855</sup> se fijaron los lineamientos del Grupo Técnico, ahora rebautizado como Comité ad hoc (Disposición CPCM 14/02). También se solicitó al CMC la conformación de un Comité con participación de los legisladores de la CPCM para la reforma del Protocolo de Ouro Preto (Recomendación CPCM 25/02).

El nuevo impulso desde la CPCM al Parlamento coincidiría muy pronto con la iniciativa de los Poderes Ejecutivos que asumieron las Presidencias de Argentina y Brasil<sup>856</sup>. En este marco, la CPCM emitió la Recomendación CPCM 14/03 donde solicitaba que “las conversaciones entre las Cancillerías de los Estados Miembros referidas al proceso de formación del Parlamento del MERCOSUR, se lleven a cabo con la presencia de las respectivas secciones nacionales de la CPC, teniendo en cuenta las Disposiciones y

---

<sup>853</sup> XVI Reunión Plenaria de la CPCM, llevada a cabo en Porto Alegre, Brasil, del 6 al 9 de noviembre.

<sup>854</sup> La propuesta de Brasil indicaba como fecha de instalación del Parlamento el año 2003. Se diferenciaba de la presentación argentina además en que sostenía una proporcionalidad atenuada frente al número fijo e igualitario propuesto por Argentina. Por otro lado, coincidían en las competencias consultivas obligatorias.

<sup>855</sup> Llevada a cabo en Brasilia, entre el 4 y el 5 de diciembre del año 2002.

<sup>856</sup> En este sentido, a fines del año 2002, cuando el recientemente electo Presidente de Brasil Lula Da Silva, visitó Argentina manifestó ante el Congreso Nacional su apoyo a la creación de un Parlamento: “Es el modo de hacer más efectiva la integración cultural, social y política que necesitan nuestros países. Porque el acuerdo no debe ser apenas comercial” (en *Diario Clarín*, 03/12/2003). A principios del año siguiente, durante el interinato de Eduardo Duhalde, el Canciller Carlos Ruckauf contestaba en una entrevista “En un sistema como el actual, cada PEN le manda a su Parlamento un mecanismo ya concertado por el cual el Congreso dice sí o no. Pretendemos que haya un cuerpo que elabore esto. Un parlamento chico de muy pocos legisladores, unicameral y electo directamente por el pueblo” (en *Diario Clarín*, 13/01/2003). Luego de la elección de Néstor Kirchner en mayo de 2003, y en la primera visita a Brasil, los Presidentes emitieron un comunicado conjunto donde, entre otros aspectos “Resaltaron la necesidad de avanzar en la constitución del Parlamento del Mercosur. En ese sentido instruyeron a sus Cancillerías a coordinar acciones para la realización de foros de análisis que examinen la cuestión, incluyendo la posibilidad de elección directa de sus miembros” (Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, junio de 2003: 3).

Recomendaciones emitidas”. Esta fue respondida favorablemente mediante el establecimiento de un mecanismo de consulta interinstitucional CPCM-CMC<sup>857</sup> y la aceptación de su participación. Nuevamente, la Comisión elaboró sendos proyectos de Protocolos a iniciativa de las delegaciones de Argentina y Brasil<sup>858</sup> y se conformó un “Grupo Parlamento del MERCOSUR” durante el año 2004 compuesto por legisladores, miembros de las Cancillerías y la participación de la recién creada Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) que elevó un primer anteproyecto consensuado<sup>859</sup> al CMC en julio de ese mismo año (Disposición CPCM 01/04). Finalmente, y mediante la Disposición CPCM 03/05 la Comisión estableció un Grupo Técnico de Alto Nivel conformado por profesionales destacados<sup>860</sup> que elaboraron el anteproyecto definitivo del PCPM<sup>861</sup>, donde se incluyeron los acuerdos generales y las reservas de cada delegación<sup>862</sup>.

---

<sup>857</sup> Aprobado por la CPCM mediante la Disposición CPCM 09/03.

<sup>858</sup> La propuesta argentina comprendía tres etapas de dos años de duración cada una. Recién en la tercera se aceptaba la proporcionalidad atenuada y el voto directo, pero sin especificar más que “ningún Estado Parte tenga más del 35% del total de los miembros del Parlamento”. También preveía un incremento gradual de las competencias, desde aquellas establecidas en el acuerdo interinstitucional CPCM-CMC (primera etapa), hasta la capacidad de “Aprobar o rechazar la normativa emanada del Consejo del Mercado Común y/o del Grupo del Mercado Común, que constituye la normativa comunitaria y no requiere internalización”. Por último, en lo referente a las votaciones en el seno del Parlamento aceptaba para la tercera etapa prevista las decisiones por mayoría de manera de alentar la conformación de bloques o familias políticas (Recomendación CPCM 23/03, Anexo IV, Proyecto AR.01). La propuesta de Brasil, postulaba la elección directa y la proporcionalidad pero le otorgaba menores competencias. También preveía la posibilidad de que el Parlamento tuviera competencia propositiva “sobre cualquier materia de interés de la integración” (Recomendación CPCM 23/03, Anexo IV, Proyecto Br. 25).

<sup>859</sup> Este anteproyecto sólo contemplaba los aspectos sin disidencias.

<sup>860</sup> Gonzalo Aguirre, Eusebio Ramón Ayala, Lincoln Bizzozero, Maria Cristina Boldorini, Gerardo Caetano, Elir Cananea, Oscar Casal, Antonio Ferreira Costa Filho, Maria Claudia Drummond, Vicente Fontaneve, Deisy de Freitas Lima Ventura, Enrique Kaufman, Jose Korseniak (h), Silvia Lospennatto, Edgar Lugo Garay, Mario Paz Castaing, Felix Peña, Jose Luis Maurizio y Alejandro Daniel Perotti.

<sup>861</sup> Elevado al CMC por Disposición CPCM 07/2005. El anteproyecto definitivo era mucho más ambicioso que el Protocolo que finalmente se impondría a partir de las modificaciones efectuadas en el CMC. Así, atribuía al Parlamento la competencia de “elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Partes”; “proponer proyectos de normas para su consideración por el Consejo del Mercado Común” y “elaborar anteproyectos de normas, especialmente aquellos relativos a la armonización y al mutuo reconocimiento de las legislaciones nacionales de los Estados Partes”, entre otras. También establecía una composición basada en el principio de proporcionalidad atenuada: treinta y seis (36) Parlamentarios para Brasil, treinta y uno (31) para Argentina y dieciséis (16) tanto para Paraguay como para Uruguay (aquí el proyecto incorporaba la disidencia de Paraguay, que proponía dieciséis (16) Parlamentarios para cada Estado). Por último, introducía la elección directa de los Parlamentarios ya desde el año 2011, entre otros aspectos (Disposición CPCM 07/2005, Anexo I).

<sup>862</sup> La delegación paraguaya estableció reservas en los siguientes casos: Integración (ya mencionada en la nota al pie anterior) y Mecanismo de toma de decisiones, donde apoyaba un sistema por consenso en vez de las mayorías especiales definidas en el Protocolo; la delegación uruguaya sólo manifestó su desacuerdo con respecto al mecanismo de conformación de mayorías a la hora de decidir la composición de cada delegación nacional. Cabe mencionar que las reservas fueron establecidas por las delegaciones nacionales, no por partidos políticos; de igual manera, en el caso del Uruguay no se registró el nivel de disconformidad que se observó cuando el PCPM fue discutido en el seno de su Congreso Nacional.

Luego de las modificaciones realizadas a nivel del CMC, el proyecto del PCPM fue aprobado por Disposición CPCM 11/05, iniciándose el proceso preparatorio para su firma y posterior aprobación por parte de los Congresos Nacionales. Así, poco más de un año después (en diciembre del año 2006) se constituyó el Parlamento del MERCOSUR en reemplazo de la CPCM.

### **3.-Las Delegaciones Nacionales y el funcionamiento de la CPCM**

Durante sus quince años de vigencia, la CPCM llevó a cabo IV Reuniones de Parlamentarios, XXVIII Sesiones Plenarias Ordinarias, I Sesión Plenaria Extraordinaria, al menos XXV Reuniones de la Mesa Ejecutiva de la CPCM<sup>863</sup>, y un número indeterminado de otros formatos de reuniones<sup>864</sup>. Fue una amplia y compleja *red parlamentaria* estructurada a lo largo del período en base al esfuerzo de un conjunto de legisladores pertenecientes a cada uno de los Estados del MERCOSUR. En las siguientes líneas analizamos precisamente quiénes y cuántos participaron<sup>865</sup> considerando las pertenencias partidarias de los legisladores.

En este sentido, y si bien formalmente las Sesiones Plenarias debían contar con la asistencia de la totalidad de los miembros de cada delegación<sup>866</sup>, nunca se pudo cumplir con este objetivo.

En el caso de la delegación argentina, el promedio de asistencias a lo largo del período fue de 7 legisladores por reunión<sup>867</sup>, es decir menos de la mitad del total (ver Cuadro

---

<sup>863</sup> Lamentablemente, y luego de una intensa búsqueda que incluyó entrevistas con legisladores nacionales de los tres países, la visita a la sede de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y la consulta con los ámbitos actualmente vinculados con el Parlamento en los respectivos Congresos Nacionales se pudo confirmar que una parte de los archivos de la CPCM se han perdido, por lo cual no se ha podido precisar con exactitud la cantidad de Reuniones de la Mesa Ejecutiva, al igual que de los otros tipos de reuniones mencionadas. Aún así, se estima que la documentación disponible cubre al menos un 90% de los encuentros de legisladores. Las fuentes de la CPCM han sido recopiladas y publicadas en Ramos y Rivas (2012).

<sup>864</sup> Que incluyen las Reuniones de Subcomisiones, las Reuniones de los Presidentes de las Secciones Nacionales, las Reuniones con Delegaciones de otros Parlamentos Regionales, incluyendo al Parlamento Europeo y las Reuniones Preparatorias del Parlamento del MERCOSUR.

<sup>865</sup> Sólo consideramos, en base a los datos disponibles, a los asistentes a las reuniones, no a los miembros de las Secciones Nacionales. Esta decisión nos permite evaluar más adecuadamente la importancia relativa que la CPCM tenía para cada Congreso Nacional en general que si consideráramos solamente a los legisladores designados como miembros (como pudimos comprobar en nuestra investigación ser miembro no garantiza de ningún modo la participación en una instancia colectiva). De igual manera, mediante la identificación de los partidos políticos de pertenencia de esos legisladores asistentes podemos obtener un indicador del interés relativo de esos partidos hacia la instancia parlamentaria regional. Nuestro supuesto es que en un contexto de recursos escasos y donde no pueden esperarse retornos político-electorales inmediatos considerables, la mayor o menor participación de los legisladores dependerá fundamentalmente del interés partidario y personal.

<sup>866</sup> Cabe recordar que el número de miembros de cada delegación era de 16 legisladores.



14.a en Anexo). La participación en las reuniones también varió: durante los primeros 4 años, la asistencia fue notablemente superior: 8,87 legisladores frente a 4,7 de los años 1998-2002 y 6,55 de los años 2003-2006<sup>868</sup>.

En la delegación paraguaya, en tanto, el promedio fue menor: 5 legisladores por reunión a lo largo del período 1991-2006<sup>869</sup>, con una ligera tendencia incremental entre 1991-1994 y 1998-2002 (5,63 y 6,17 respectivamente) y declinante en el último subperíodo: 4,10 legisladores (Ver Cuadro 14.b en Anexo).

La delegación uruguaya, por último, fue con 6 legisladores la segunda en asistencia promedio durante el período (Ver Cuadro N° 14.c en Anexo), con un número estable a lo largo de los diferentes subperíodos: 5,25 (1991-1994), 5,2 (1999-2002) y 5,35 (2003-2006).

Con escasas diferencias entre las distintas delegaciones, lo que nos indican estas cifras es que sólo un núcleo reducido de legisladores de los tres países se involucró activamente con la CPCM. Si consideramos a las cuatro Secciones Nacionales que la conformaban, la asistencia varió entre un máximo de 52 (en la II Sesión Plenaria, en el año 1992) a un mínimo de 14, en la IX Sesión Plenaria, en el año 1997. En subperíodos, los primeros cuatro años fueron los más concurridos<sup>870</sup>, junto al subperíodo final, cuando se dio paso al Parlamento<sup>871</sup>.

En esta línea, las Reuniones Plenarias cumplieron en el primer período de la CPCM la primordial función de acercar a los legisladores, de vincularlos a un proyecto común, en un espacio de casi nula institucionalización, que permitió el establecimiento de vínculos personales y el conocimiento mutuo de los actores. En estos años, además, las expectativas en torno de la futura estructura institucional del MERCOSUR alentaban la participación; todavía no estaba definido cuál iba a ser el rol de los Congresos Nacionales en el próximo mercado común. Así, se podía pensar en una instancia legislativa regional de mayor importancia, lo que alentó la realización de un conjunto de actividades que incluyeron la publicación de los actos normativos<sup>872</sup>, la mayor presencia de legisladores en las Reuniones de la CPCM y la mayor visibilidad pública de la

---

<sup>867</sup> Para la obtención del promedio sólo se tuvieron en cuenta las Reuniones para las cuales se cuenta con la totalidad de los datos de asistentes.

<sup>868</sup> Para el período 1995-1998 no se cuenta con datos suficientes para obtener promedios.

<sup>869</sup> Sólo se tuvieron en cuenta las Reuniones para las cuales se cuenta con la totalidad de los datos de asistentes.

<sup>870</sup> Un total de 158 asistencias, sólo teniendo en cuenta a las delegaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay.

<sup>871</sup> Un total de 155 asistencias, también considerando sólo a las 3 delegaciones que analizamos aquí.

<sup>872</sup> No es un dato menor, en este sentido, que la documentación disponible sobre la CPCM se limite, en la mayoría de los organismos públicos consultados, al período 1991-1994.

Comisión. De igual manera, no puede dejarse de lado el hecho de que *los propios actores tenían muy en claro que la posibilidad misma de existencia de la CPCPM como institución regional dependía de la realización de las Reuniones y acuerdos interparlamentarios que se procesaban en su interior*. En este sentido, el Senador Carlos Saldívar expresaba en la Reunión de la Mesa Directiva de la CPCPM realizada entre el 10 y el 11 de agosto de 1993: “Fue en virtud del artículo 24 del Tratado [de Asunción] que el Parlamento del Paraguay promovió una reunión de legisladores de los países del MERCOSUR, para analizar los alcances del citado artículo 24 e implementarlo, *para que sea real la participación de los Parlamentos en este proceso*”<sup>873</sup> (las cursivas son nuestras).

A partir del Protocolo de Ouro Preto, y una vez que se establecieron límites formales a la influencia de los Poderes Legislativos sobre el proceso de integración, la visibilidad de la Comisión decayó, *junto con la asistencia a las reuniones*, lo que permite inferir que esta caída se debió a la constatación de que su impacto a nivel regional sería mínimo<sup>874</sup>. Paradójicamente, en este momento es cuando la CPCPM logró una mayor institucionalización, con un incremento notable de su producción normativa (Ver Cuadro N° 15 en Anexo)<sup>875</sup>.

En relación con la escasa capacidad convocatoria de la CPCPM, el Informante MC<sup>876</sup> afirma que “es cierto que muchas veces eran muy pocos (...) *Depende de la energía que le ponía cada uno (...) de las ganas de seguir adelante con el proceso o no (...)*” (las cursivas son nuestras). De igual manera, el Informante SM<sup>877</sup> plantea que “ese ha sido siempre el problema de la CPCPM (...) *como fue siempre muy voluntarista...*” (las cursivas son nuestras). En ambos casos, estos testimonios señalan que la concurrencia a las Reuniones estaba supeditada en primer lugar al interés y *esfuerzo personal*. Más adelante retomaremos este punto.

Por otro lado, la Comisión fue prácticamente ignorada por las instancias decisorias del MERCOSUR. Así, el CMC se reunió 36 veces en el período analizado, pero la revisión de las Actas de esos encuentros indica que se contestó a la CPCPM en 19 oportunidades (53% de las veces). Un análisis más profundo indica sin embargo que en seis

---

<sup>873</sup> Acta de la Reunión de la Mesa Directiva de la CPCPM, 10 y 11 de agosto de 1993. Material inédito.

<sup>874</sup> En la asistencia a las Sesiones Plenarias de la CPCPM intervienen otros factores que mencionamos más adelante.

<sup>875</sup> Entre el período 1991-1994 y 1995-1998 se cuadruplica la cantidad de actos normativos emitidos por la CPCPM, aumentando ligeramente en el período siguiente, para disminuir en los últimos años, en consonancia con el proceso de reemplazo por el Parlamento.

<sup>876</sup> Entrevista personal, realizada el 10 de marzo de 2009.

<sup>877</sup> Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

oportunidades derivó las Recomendaciones para su estudio al GMC; en tres oportunidades “tomó nota” de las Recomendaciones, sin responder a los requerimientos de la CPCM; y que sólo respondió efectivamente en diez oportunidades, es decir *en el 27% de los casos*. En al GMC la situación es peor: la institución se reunió 97 veces durante estos años pero sólo respondió a la CPCM en 21 oportunidades (el 22% de los casos). Nuevamente, si realizamos el mismo análisis que con el CMC observamos que en realidad solo respondió efectivamente a la CPCM en cinco oportunidades (5%) ya que en los casos restantes derivó las recomendaciones a otras instancias institucionales. Estos datos ofrecen claros indicios de la escasa influencia de la CPCM a nivel regional, lo que puede ayudar a explicar el descenso del número de legisladores asistentes a las Reuniones Plenarias a lo largo del período.

También en los testimonios se registra la soledad de la CPCM en el contexto institucional mercosureño: “el CMC y el GMC si no era por una Resolución aprobada en el pleno no prestaba ninguna atención [y] ¡las respuestas eran muy pobres!: 'se toma nota de la Recomendación, saludos'” (Informante SM)<sup>878</sup>; “la mayoría de las veces era la recepción de la documentación, punto. La recepción de la documentación que se remitía jamás fue contestada, jamás” (Informante OC)<sup>879</sup>; “siempre fue un órgano de inferior jerarquía. Por lo tanto no tenía... nunca que la CPC le hubiera pedido una reunión al CMC éste se la hubiera dado” (Informante CR)<sup>880</sup>.

En los últimos años la cantidad de legisladores presentes en las Sesiones Plenarias volvió a aumentar. De acuerdo al Informante OC<sup>881</sup> “A partir del 2000 se optimizó la cuestión de la agenda, se optimizó la relación con los órganos decisorios y también [se] empezó a tener más en cuenta el relacionamiento con otros órganos de MERCOSUR y con la sociedad civil. Y se concentró el esfuerzo en un objetivo concreto y logable”. De igual manera SM<sup>882</sup> plantea “¿Porque del 2002? Porque se empieza a hablar más del Protocolo del Parlamento. Entonces cuando se dan cuenta que la CPC es un lugar importante... que el MERCOSUR... que esta Comisión del MERCOSUR tiene peso político y puede llegar a tener alguna [influencia]...”.

La posibilidad de crear un auténtico Parlamento regional, visible a partir de la asunción de los gobiernos de Néstor Kirchner en Argentina y “Lula” Da Silva en Brasil

---

<sup>878</sup> Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

<sup>879</sup> Entrevista personal, realizada el 5 de mayo de 2010.

<sup>880</sup> Entrevista personal, realizada el 4 de julio de 2010.

<sup>881</sup> Entrevista personal, realizada el 5 de mayo de 2010.

<sup>882</sup> Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

renovaron el interés de los legisladores en participar de la CPCM. Así, vuelve a subir el número de asistentes, a la vez que se multiplican los esfuerzos y negociaciones políticas que finalizarían con la firma del PCPM.

Ahora bien, ¿de qué partidos políticos eran miembros los asistentes a las Reuniones o Sesiones Plenarias de la CPCM?

En los cuadros N° 16.a, 16.b y 16.c (ver Anexo) se grafican las filiaciones partidarias de las tres delegaciones. Esquemáticamente, lo que indican esos cuadros en primer lugar es que *la conformación de la CPCM fue una empresa multipartidaria*, ya que involucró a los principales partidos mayoritarios de los tres países y a algunos de los partidos minoritarios con representación parlamentaria en cada caso nacional. Es notable que en el caso argentino el 62% de las asistencias sean del Partido Justicialista, pero la cifra no es inconsistente con el peso del partido al interior del Congreso Nacional, sobre todo en los primeros y últimos años del período bajo análisis. En este sentido, *la composición partidaria -siempre en términos de asistencias- fue plural y vinculada a la composición de las Cámaras de cada Congreso*. Esta situación es una derivación lógica del mecanismo de selección de los representantes de la CPCM, a cargo de los Congresos Nacionales. Sin embargo, dado que aquí consideramos a los asistentes y no a los miembros de cada Sección Nacional, *los Cuadros también indican un relativo mayor interés por parte del PJ, la ANR y el PN*. En segundo lugar se ubican la UCR, el PLRA y el FA, los tres principales partidos de oposición en los años 90, lo cual indicaría básicamente *la relación entre la fuerza interna de cada partido, su representación en términos cuantitativos al interior de cada Congreso, y su asistencia a las Sesiones de la CPCM*.

En esta línea, cabe preguntarse acerca de la importancia de las filiaciones políticas al interior de la Comisión. Al respecto, el Informante CR afirma que “*Los países iban con posiciones ya tomadas como país, como delegaciones nacionales*”<sup>883</sup> (las cursivas son nuestras). De manera similar el Informante CL<sup>884</sup> plantea que “*Depende de los temas*. Por ejemplo, cuando se trataba el tema Venezuela yo creo que notabas diferencias referidas a familias o grandes agrupamientos ideológicos; *cuando se trataban temas de repente que hacían a intereses nacionales uruguayos se recostaba más sobre el polo nacional digamos*. Pero mi impresión es que el corte diferenciador funcionó más en *clave nacional*” (las cursivas son nuestras). En dirección a favor de las diferencias

---

<sup>883</sup> Entrevista personal, realizada el 4 de julio de 2010.

<sup>884</sup> Entrevista personal, realizada el 24 de mayo de 2011.

partidarias, pero a nivel país, el Informante SM<sup>885</sup> recuerda que “nunca en las Secciones Nacionales se han notado diferencias partidarias. *Se notó al principio en la Paraguaya con los colorados (...) Porque el partido colorado, al ser el partido de Strossner, que estuvo durante 35 años en el gobierno, y seguía gobernando en ese momento, eran los más... la mayor cantidad eran los colorados y eran los más autoritarios.* Generalmente se sabía quienes eran colorados, porque aparte ellos se identifican como colorados, ¿no? (...) Después no, se trataban por igual con radicales, justicialistas, socialistas o lo que haya en la CPC” (las cursivas son nuestras). Más cercano al primer testimonio, el Informante SR<sup>886</sup> sostiene que “*no había diferencias político-partidarias...no, esta fue una Comisión más vocacional*” (las cursivas son nuestras). Por su parte, la respuesta del Informante RQ<sup>887</sup> es ambigua: “Uruguay es un poquito más parecido a nosotros. *Algún roce se ve entre ellos*, entre el Frente Amplio y el Partido Blanco, algún roce se ve, pero nada más, *ellos son uno solo*”.

Los testimonios citados nos permiten afirmar que, en general, *la pertenencia político-partidaria de los legisladores no incidía en el accionar de la CPCM ya que las Secciones Nacionales, al momento de participar de las Sesiones Plenarias, actuaban como delegaciones nacionales, dejando de lado sus diferencias partidarias.* Sin embargo, los Informantes CL, SM y RQ brindan algunos datos que es necesario explicar. Así, SM y RQ señalan en dirección a diferencias político-partidarias tanto en relación con Paraguay como con Uruguay, al interior de sus respectivas delegaciones nacionales.

La explicación que brinda SM es elocuente y nos remite a los primeros momentos de la transición paraguaya; aquí, la diferencia político-partidaria se vincula a la cultura política en general y a los procesos implicados en la democratización de las organizaciones partidarias una vez concluido el tránsito de un régimen dictatorial a una democracia. Dada la continuidad en diversos planos que se observó oportunamente en Paraguay en relación con esos procesos (ver capítulo VI) no llama la atención que una de las principales líneas divisorias observadas por el Informante entre la delegación de ese país y las restantes haya sido precisamente, el “autoritarismo” de los miembros de la ANR.

---

<sup>885</sup> Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

<sup>886</sup> Entrevista personal, realizada el 4 de abril de 2009.

<sup>887</sup> Entrevista personal, realizada el 12 de junio de 2010.

Por su parte, CL y RQ plantean la situación del Uruguay; el primero, en particular, nos permite identificar temporalmente cuándo se observan las diferencias al interior de la delegación, mientras que el segundo señala hacia los partidos que visibilizaron sus diferencias. El testimonio de OC<sup>888</sup> nos permite completar la secuencia: “en Uruguay, sobre el final de la CPCM, (...) *había dos posiciones muy claras en cuanto a acompañar la ida hacia el Parlamento, el Frente Amplio estaba decidido en avanzar hacia el Parlamento y el Partido Colorado y el Nacional no*. Entonces en eso podemos decir que hubo una diferencia, *la única diferencia política importante*” (las cursivas son nuestras). En la delegación uruguaya de la CPCM se inició entonces el debate que luego se replicaría al interior de su Congreso Nacional, aunque éste no está registrado en los documentos de la CPCM. En los términos de CL, el Parlamento del MERCOSUR fue considerado como un tema que afectaba los intereses nacionales (tanto por el PN como por el PC), por lo cual se rompieron las reglas tácitas que posibilitaban que cada delegación parlamentaria actuara como *delegación nacional*. Cabe destacar de todas maneras que esta situación se hizo presente recién hacia el final del período de existencia de la CPCM; hasta entonces la Comisión actuó “sin banderías políticas” (Informante VT)<sup>889</sup>.

La dificultad de identificar la pertenencia partidaria de los legisladores a la hora de abordar el funcionamiento de la CPCM queda claramente de manifiesto en el siguiente (y extenso) testimonio: “[El Diputado de Paraguay] habló muchas cosas que quizás no debió haber dicho. Bueno, entre otras habló de las diferencias políticas. Y ahí me enteré que de los dieciocho parlamentarios paraguayos, quince eran liberales y los otros tres de izquierda. Y me los nombró a los de izquierda. Ahora la gran sorpresa que me llevé, yo no lo podía creer, es que yo los veía como si fueran todos iguales. Yo no me podía imaginar que fuera uno de izquierda y el otro de derecha” (Informante RQ)<sup>890</sup>.

Por otro lado, es necesario recordar que la CPCM actuaba a dos niveles: el *primer nivel*, de carácter nacional, implicaba -de acuerdo a los testimonios obtenidos- que los legisladores pertenecientes a partidos políticos diferentes lograran consensos interpartidarios en relación con las temáticas que se abordarían luego en las Sesiones de la CPCM, de manera de presentar posiciones únicas como delegaciones nacionales. En el *segundo nivel*, de carácter regional, las delegaciones nacionales acordaban entre sí la

---

<sup>888</sup> Entrevista personal, realizada el 5 de mayo de 2010.

<sup>889</sup> Entrevista personal, realizada el 10 de junio de 2010.

<sup>890</sup> Entrevista personal, realizada el 12 de junio de 2010.

posición que la CPCM manifestaría en relación con las diversas problemáticas abordadas sobre la integración regional<sup>891</sup>. En este sentido CR<sup>892</sup> expresa “las delegaciones hacíamos reuniones a nivel de la Sección Nacional, ¿no? Entonces íbamos a las reuniones [Plenarias] con acuerdos y se trabajaban los consensos también (...) Se trabajaban los consensos porque como el proceso siempre estuvo gobernado por el criterio de la intergubernamentalidad, no había [otra] forma”<sup>893</sup>. De igual manera OC interpreta “la CPCM copió el mismo estilo intergubernamental del resto de los órganos del MERCOSUR (...) replica ese esquema, que es muy difícil sacarlo de la cabeza”. El “criterio de la intergubernamentalidad” da cuenta entonces de que la CPCM funcionó, al igual que las demás instituciones del MERCOSUR, sobre la base del consenso de *representaciones nacionales, no partidarias*.

### ***3.1.-De los problemas y límites del accionar de la CPCM a los beneficios de participar en la Comisión.***

El análisis de las asistencias a las Reuniones de la CPCM y la identificación de las filiaciones partidarias nos brindaron algunos indicios acerca de la importancia relativa que tuvo la dimensión parlamentaria regional para los legisladores y, por extensión, para los partidos políticos. En este apartado abordaremos, en primer lugar, algunos de los problemas que enfrentó la Comisión en su accionar ya que consideramos que su identificación nos permitirá analizar algunas de las razones por las cuales esta instancia no contó con una mayor participación y/o involucramiento por parte de estos actores. En un segundo momento daremos cuenta de los beneficios de participar en la misma desde una perspectiva que atiende tanto a los intereses de los legisladores en particular como al bloque regional en su conjunto.

---

<sup>891</sup> Al respecto, Alvarez (2000: 85) sostiene que “en las reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta prevaleció la lógica de la construcción de la comunidad imaginada del MERCOSUR [mientras que] en las reuniones de la Sección Nacional prevalece la lógica nacional por sobre la lógica del nuevo bloque de integración”.

<sup>892</sup> Entrevista personal, realizada el 4 de julio de 2010.

<sup>893</sup> Y continúa “En las reuniones el trato era muy similar entre las personas del Partido Colorado de Uruguay y del Frente Amplio, las personas del PSDB del Brasil con las del PT. Después en los corredores, en los pasillos, ahí sí, en las cenas, en las relaciones interpersonales, a veces se resaltaba la familiaridad ideológica, pero en las reuniones institucionales no”. También el Informante SR plantea que “Yo te puedo asegurar que el peronismo y el radicalismo iban con muchas diferencias a la creación del Protocolo Constitutivo y sin embargo estaban juntos (...) el Radicalismo sostenía que para ser Parlamentario del MERCOSUR, para la primera etapa, se necesitaba la designación de la Presidencia de la Cámara y podía ser un legislador en ejercicio o con mandato cumplido [no eran diferencias ideológicas] tenían que ver con la conformación, con las atribuciones que podía tener o no” (Entrevista personal, realizada el 4 de abril de 2009).

En este marco, ya mencionamos las escasas posibilidades de influir en el nivel regional por parte de la CPCM a la hora de vincularse con el CMC y el GMC<sup>894</sup>. Los testimonios obtenidos por entrevistas nos indican además otros problemas no detectables mediante el análisis de los documentos. En primer lugar, cabe destacar un aspecto también ya identificado en los apartados anteriores: que el compromiso y *participación dependía de un interés personal no partidario*, ligado en algunos casos al origen de los legisladores. Así, el Informante SM<sup>895</sup> afirma que “los legisladores que más atención le daban a la Comisión eran legisladores del interior. Nosotros... si vos te ponés a fijar en la Composición, no había legisladores de la [capital] (...) el compromiso que ellos puedan llegar a tener con las cuestiones de la integración (...) estaba muy relacionada con su pertenencia (...) con su lugar de origen”. Otros testimonios también señalan intereses ligados a cuestiones comerciales-productivas, tal como lo hace explícito el Informante GP<sup>896</sup> “los parlamentarios del Brasil (...) utilizaban la herramienta de la Comisión Parlamentaria Conjunta para sacar provecho de las situaciones que a Brasil le interesaban (...) por ejemplo, el hoy desaparecido parlamentario (...) <sup>897</sup> era público y notorio que representaba el lobby de la industria zapatera de Río Grande do Sul. Pues bien, cada vez que había un problema con el ingreso de arroz uruguayo a Río Grande do Sul, (...) ponía sobre la mesa las circunstancias que atravesaba la industria zapatera y de cueros”.

Más allá de cuáles fueran las razones específicas por las cuales se involucraban en la CPCM, lo que dejan en claro las entrevistas es que *no incluían cuestiones vinculadas a las pertenencias partidarias, sino a los intereses personales*: “más que con los partidos tenía que ver con la personalidad de los legisladores” (Informante MC)<sup>898</sup>.

En segundo lugar, un aspecto reiterado en las entrevistas es que la Comisión vio limitado sus accionar por la “doble representatividad” de sus miembros. Así, el Informante SR<sup>899</sup> reflexiona “*Cuando un Diputado o Senador Nacional miembro de una Comisión bicameral es a su vez legislador nacional y legislador que representa intereses supranacionales (...) está duplicando su rol de representatividad, entonces*

<sup>894</sup> A lo que habría que agregar también la escasa importancia que le daban los propios gobiernos nacionales. Al respecto el Informante GP plantea “los gobiernos, los Poderes Ejecutivos de los cuatro países desde el comienzo hasta hoy le han dado muy poca [importancia] a las instituciones parlamentarias, primero la Comisión Parlamentaria Conjunta y después al Parlamento del MERCOSUR” (Entrevista personal, realizada el 25 de mayo de 2011).

<sup>895</sup> Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

<sup>896</sup> Entrevista personal, realizada el 25 de mayo de 2011.

<sup>897</sup> Se omite el nombre.

<sup>898</sup> Entrevista personal, realizada el 10 de marzo de 2009.

<sup>899</sup> Entrevista personal, realizada el 4 de abril de 2009.



me parece que en esta respuesta de en qué podrían haber avanzado más, tenga que ver que *quizás la energía de un legislador, que tiene que poner energía en su provincia, en su Cámara y en su rol de parlamentario diplomático externo, por decirlo de algún modo, va a estar dividida, por lo tanto no se puede dar demasiado*” (las cursivas son nuestras). De manera similar, MC plantea “*el doble trabajo, el doble empleo de los legisladores, y (...) la desidia de los legisladores, la desidia es no preocuparse por ir y dejar que por ejemplo un problema de [tu localidad] que, [hace que dejes] de ir a un Parlamento Internacional o a una Comisión Internacional por atender al intendente. Esto es el problema*” (las cursivas son nuestras). También el Informante LC<sup>900</sup> sostiene que “uno ve el trabajo que hacen, el esfuerzo que hacen porque también la representación política primaria, originaria está en su territorio. Todos sabemos como es la lógica política. Primero hay una cuestión de representar a sus ciudadanos (...) que es la legitimidad que él tiene. Y seguramente lo va a hacer. Entonces, *hay una lógica de representación doble que me parece que dificulta*” (las cursivas son nuestras). Por último, el Informante CS<sup>901</sup> expresa lo mismo de forma contundente “*si vos le das de pleno al MERCOSUR, cuando volvés a tu provincia estás fuera de una lista*” [las cursivas son nuestras].

Un tercer aspecto considerado por los entrevistados fue la ausencia de recursos para el funcionamiento de la CPCM<sup>902</sup>. De acuerdo a RQ<sup>903</sup> “yo creo que siempre el principal problema es económico (...) debíamos reunirnos no recuerdo si era cada mes, cada dos meses. *Jamás se hizo eso porque obviamente eso requería muchísimo dinero, no, no se podía hacer (...) no nos pagaban los gastos, yo no iba a ir*” (las cursivas son nuestras); de igual manera MC<sup>904</sup> recuerda “El famoso aporte del Parlamento (...) fue un tironeo muy grande (...) El primero que tironeaba era el Secretario Parlamentario de Montevideo, les pedía a todos que cumplan con su parte (...) No me acuerdo cuánto era, ponele que hayan sido 30.000 dólares, algo así, por año. No es mucho. Siempre muy barato (...) Tenía que salir del presupuesto del Poder Legislativo y tenía que dividirse a

<sup>900</sup> Entrevista personal, 10 de junio de 2010.

<sup>901</sup> Entrevista personal, realizada el 5 de julio de 2010.

<sup>902</sup> Cabe recordar que la CPCM no contaba con presupuesto propio hasta la instalación de la SAAP. Hasta entonces, los aportes monetarios se gestionaban en cada Congreso Nacional y estaban destinados a solventar el funcionamiento de las Secciones Nacionales. Esto incluía los viáticos y pasajes de los Legisladores para los distintos tipos de Reuniones, pero no de sus asesores. Los entrevistados no recordaron cuánto era el monto total disponible, pero las cifras oscilaron entre 10.000 y 30.000 dólares anuales, lo que era un presupuesto muy bajo para solventar las erogaciones que implicaban las Reuniones de la CPCM.

<sup>903</sup> Entrevista personal, realizada el 12 de junio de 2010.

<sup>904</sup> Entrevista personal, realizada el 10 de marzo de 2009.

su vez entre Diputados y Senadores. Hay veces en que Diputados ponía por los dos, hay veces en que Senadores ponía por los dos y *hay veces que se olvidaban y nadie ponía*. Entonces el Secretario Parlamentario le tenía que insistir al país porque se frenaban ciertas actividades por falta de dinero. *Si dos países se atrasaban, una plenaria no iba a tener posibilidades fácticas de hacerse*” (las cursivas son nuestras).

Si consideramos que la Comisión era ignorada por las instancias decisorias del MERCOSUR, que participar de la misma implicaba un doble esfuerzo de atención para los legisladores -ya que no podían descuidar el distrito por el cual habían sido electos-, y le agregamos los problemas económicos, el cuadro resultante ayuda a comprender mejor las razones por las cuales sólo se participaba de la CPCM *por interés personal*, independientemente de los fundamentos que las motivaran.

Ahora bien, ¿cuáles eran los beneficios personales/colectivos/regionales que se obtenían con la experiencia de la CPCM? Las respuestas posibles abarcan varios niveles.

En un plano ligado a los intereses personales de los legisladores, aunque no desligado de lo que implica para los distintos sectores sociales de un país participar de un proceso de integración, uno de los potenciales beneficios de involucrarse con la Comisión era que se podía abordar un problema local en un ámbito político que actuaba como *espacio de resonancia*, de manera que, en el corto plazo, se le diera respuesta. Así, SM<sup>905</sup> plantea que “la CPC surge primero como un grupo ad hoc de parlamentarios de los cuatro países que empiezan a ver que ese foro de discusión con sus pares *les permite a ellos agilizar temas, tratar temas y agilizar temas a nivel interno*” (las cursivas son nuestras). También el Informante MC<sup>906</sup> plantea algo similar “yo recuerdo legisladores brasileños del sur, que eran de pueblos que fabrican zapatos, donde hay grandes fábricas de zapatos, no paraban de insistir con proyectos de limitaciones a la Argentina, de introducción de zapatos brasileiros... claro, *legislaban para ellos y para su pueblo*. Ni siquiera para su Estado, *para su propia ciudad*” (las cursivas son nuestras).

Un segundo nivel de análisis se vincula con el *conocimiento intersubjetivo de prácticas e ideas en torno al trabajo legislativo* por parte de representantes de cuatro países que hasta entonces habían tenido muy poco contacto entre sí: “hay un beneficio, siempre es mejor tener un conocimiento o un buen conocimiento de los parlamentarios” (Informante OC)<sup>907</sup>; “La Comisión sirvió *para que los parlamentarios de los cuatro*

---

<sup>905</sup> Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

<sup>906</sup> Entrevista personal, realizada el 10 de marzo de 2009.

<sup>907</sup> Entrevista personal, realizada el 5 de mayo de 2010.

*países vieran que todos tienen más o menos el mismo problema y todos más o menos trabajan igual y en otras cosas somos diametralmente opuestos (...) desde la tontería de que uno toma más mate que el otro. Siempre nos reímos que muchas de las cosas se negociaban en una ronda de mates. Porque parece tonto pero afloja mucha tensión”* (Informante SM, las cursivas son nuestras)<sup>908</sup>.

También en este plano se ubica *el conocimiento personal*, que puede constituir el primer paso para el establecimiento de relaciones más formales entre instituciones u organizaciones: “el contacto permanente con los interesados en el MERCOSUR de cada Parlamento *va creando más familiaridad, más contactos, y permite contactos informales que después se pueden trasladar al ámbito formal”* (Informante CR, las cursivas son nuestras)<sup>909</sup>.

En el capítulo VII mencionamos precisamente el establecimiento *de redes de relacionamiento* entre políticos de los cuatro países del MERCOSUR. Indudablemente, *uno de los canales a partir de los cuales se conformaron y desarrollaron esas redes fue la propia CPCM*: “creo que las reuniones semestrales ordinarias más las extraordinarias que implicaba que la Mesa Directiva se juntara una vez por mes, una vez cada dos meses, creo que esas reuniones permitían el conocimiento de unos con otros (...) *la CPCM no sólo sirvió para legislar sin legislar, sino que también sirvió para integrar culturas, amistades”* (Informante SR)<sup>910</sup>. De forma más precisa, el Informante OC<sup>911</sup> recuerda “la gente del Frente Amplio, a los gritos pedía una señal política tanto de Brasil como de Argentina para poder tener argumento de que esto [el Protocolo del Parlamento] iba [a aprobarse]; *yo recuerdo que me vine con Roberto Conde, que es hoy el vice Canciller de Uruguay, a hablar con legisladores kirchneristas para explicarles la situación (...) Y hubo media sanción a la semana”* (las cursivas son nuestras). Cabe mencionar que el Representante Roberto Conde había sido un activo participante de la CPCM, por medio de la cual conoció a nuestro Informante. Por último, el Informante RQ<sup>912</sup> identifica claramente la importancia de los relacionamientos parlamentarios al interior de la CPCM “*muchos parlamentarios del MERCOSUR terminaron ocupando cargos en Ministerios. Vos tenés el Canciller paraguayo [que] fue Parlamentario del MERCOSUR. Y ahora tenés al Vicecanciller uruguayo Roberto Conde; también fue*

---

<sup>908</sup> Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

<sup>909</sup> Entrevista personal, realizada el 4 de julio de 2010.

<sup>910</sup> Entrevista personal, realizada el 4 de abril de 2009.

<sup>911</sup> Entrevista personal, realizada el 5 de mayo de 2010.

<sup>912</sup> Entrevista personal, realizada el 12 de junio de 2010.

Parlamentario del MERCOSUR y el Vicepresidente de lo que para nosotros es la Agencia Nacional de Aduanas, o algo así, Julián Domínguez, también fue Parlamentario (...) [hoy] *hay una relación muy fluida*” (las cursivas son nuestras).

Varios entrevistados coincidieron además en relatar *ciertos acontecimientos de gravedad institucional donde esas redes se pusieron en práctica*. Uno de los momentos más recordados fue el asesinato del Vicepresidente paraguayo Luis María Argaña: “cuando fue el magnicidio en Paraguay. Cuando matan al vicepresidente. Nosotros fuimos (...) la Comisión se constituye y se arma una reunión, una plenaria de la Comisión a los pocos días. Yo me acuerdo de haber bajado en una Combi blanca que nos llevó, un muchacho que ahora es el Secretario de la Sección paraguaya y mostrado lo que eran las balas (...) que habían tirado al Parlamento. Que a los dos días de haberlo matado al vicepresidente y de haber esta terrible convulsión que hubo en Paraguay adonde desde arriba de la Catedral estaban los francotiradores que te tiraban hacia el Parlamento con la idea de matar a los diputados y senadores que estaban adentro (...) que se mantenga esa reunión, que se puedan reunir ahí, y que salgan en la tapa de todos los diarios 'el MERCOSUR funcionó en Paraguay' y eran todos diputados y senadores de todos los países. Además decir que el Paraguay sigue funcionando, sigue trabajando y que nosotros reconocemos...o sea, se reconoce al Presidente. Se reconoce al Presidente y se reconoce al Parlamento” (Informante SM)<sup>913</sup>. También la crisis argentina generó inmediatas reacciones de solidaridad: “la CPCM jugó un papel de apoyo y respaldo ante la crisis institucional argentina en 2002 (...) Fuimos varias veces a Buenos Aires a brindar apoyo político ante una situación institucional muy delicada. Hasta nos reunimos con el representante del FMI para abogar a favor del gobierno argentino. Tuvimos incluso una reunión con Eduardo Duhalde para concertar la estrategia en defensa del gobierno argentino” (Informante PM)<sup>914</sup>; “cuando en Argentina empieza el bendito lío este del Fondo Monetario Internacional que viene a instalarse en el Sheraton y a auditarnos a todos nosotros (...) el Presidente de la CPC en ese momento era Alfonsín; de Uruguay llama el Presidente de la Sección uruguaya que era Washington Abdala, un parlamentario joven de Uruguay, llama por teléfono, me acuerdo que habla con [Mario] Losada, yo estaba de Secretaria en ese momento de la

---

<sup>913</sup> Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

<sup>914</sup> Entrevista personal, realizada el 01 de agosto de 2012.

Comisión, llama y habla con Losada y le dice 'nosotros como MERCOSUR queremos apoyar a Argentina en su negociación con el FMI', y lo hacen" (Informante SM)<sup>915</sup>.

En este momento cabe preguntarse: ¿fue la CPCM un espacio adecuado para el *reconocimiento* entre los diferentes partidos políticos? Los testimonios obtenidos no permiten obtener resultados concluyentes. Así, si por un lado algunos entrevistados afirman que existieron ciertas afinidades basadas en pertenencias político-partidarias<sup>916</sup>, otros se inclinan por sostener que el funcionamiento por Sección Nacional dificultó el reconocimiento entre partidos: "*el bloque brasileño es compacto, no ves fisuras; entre ellos se matarán después (...).* En Paraguay yo tengo muy buena relación con (...)"<sup>917</sup> Bueno, [él] me contaba, 'nosotros estamos organizados de esta manera; cuando tenemos que defender un proyecto que es eminentemente jurídico, lo defiende yo (...) cuando el proyecto que vamos a defender es muy político, que hay que sacar la guitarra... ahí habla (...)'<sup>918</sup> cuando lo que tienen que defender es un proyecto económico, me nombró uno que no me acuerdo cuál es, que es licenciado en economía (...) *ellos tienen todo muy bien organizado como un bloque. Y ahí no hay diferencias entre ellos (...)* Y en Uruguay (...) algún roce se ve, pero nada más, *ellos son uno solo*" (las cursivas son nuestras).

Es interesante en este sentido citar a Álvarez (2000: 77) que desde una perspectiva antropológica analiza las relaciones interpersonales establecidas a partir del nacimiento del MERCOSUR entre los dirigentes políticos de la región. Refiriéndose específicamente al funcionamiento de la CPCM sostiene: "Debido [al] déficit en la comunicación entre los partidos políticos y (...) la ausencia de mecanismos institucionales eficaces, *las relaciones entre los políticos de diferentes países acaba pasando por el establecimiento de relaciones personales (...)* pero nada canalizado institucionalmente a nivel de partidos políticos" (las cursivas son nuestras).

---

<sup>915</sup> Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

<sup>916</sup> "Creo que sí (...) el Partido Colorado paraguayo se identifica con cierto sector del peronismo que hoy sería el peronismo disidente, los del Frente Amplio que estaban ahí al ganar en ese momento, se llevaba muy bien con la gente del grupo progresista, que en ese momento estaba Alicia Castro, el peronismo disidente no estaba tan corrido al centro derecha sino que además podía coquetear con la gente de Lula y del Frente Amplio, pero no se llevaba tampoco mal el Radicalismo con el Partido Nacional de Uruguay, entonces lo de las familias políticas que se da ahora de alguna manera también se daba antes" (Informante SR). Entrevista personal, realizada el 4 de abril de 2009.

<sup>917</sup> Se omite el nombre.

<sup>918</sup> Se omite el nombre.

#### **4.-Las percepciones en torno a la integración en el ámbito de la CPCM**

A lo largo de sus años de existencia la CPCM se interesó en un amplio conjunto de temas que incluyeron desde su preocupación por el medio ambiente global<sup>919</sup> hasta el establecimiento de parámetros para la captación de inversiones productivas para la región<sup>920</sup>, pasando por su insistencia en la necesidad de aprobar el “Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica-ABINIA”<sup>921</sup>. Esta dispersión quitó eficacia al accionar de la CPCM, además de desperdiciar las propias especializaciones de los legisladores. En este sentido, una selección de temas ligados a una visión política consensuada de la integración, hubiera facilitado una acción más concentrada y positiva por parte de la Comisión; de igual manera habría aumentado las posibilidades de presión de los legisladores en relación con las iniciativas del Poder Ejecutivo y, sobre todo, hubiese facilitado afrontar la discontinuidad en la permanencia de sus miembros. Los entrevistados resaltaron que “la CPCM no tenía muy claros sus objetivos, no tenía muy claras sus competencias, y la verdad es que los políticos no le dedicaron mucho tiempo ni mucha energía en poder aprovechar eso que parecía una debilidad y transformarlo en una fortaleza” (Informante OC)<sup>922</sup> y “[el mayor problema fue] haberse diversificado mucho, planteando muchos temas y no haberse centrado en construir una suerte de MERCOSUR ciudadano. Es decir, un MERCOSUR que estuviera cerca de las cuestiones cotidianas de la sociedad” (Informante CR)<sup>923</sup>.

Aun sin haber cumplido cabalmente esa función, la revisión de los actos normativos emanados de la CPCM da cuenta de una mayor apertura a temas que complejizaban y profundizaban la agenda integracionista, no entendida exclusivamente en términos comerciales. Se destaca la importancia otorgada a temáticas sociales<sup>924</sup>, de salud<sup>925</sup>, de educación<sup>926</sup>, y de frontera<sup>927</sup>, entre otras (ver Cuadro N° 17 en Anexo).

---

<sup>919</sup> Resolución CPCM s/n/92, entre otras.

<sup>920</sup> Recomendación CPCM 03/2003.

<sup>921</sup> Disposición CPCM 02/2002.

<sup>922</sup> Entrevista personal, realizada el 5 de mayo de 2010.

<sup>923</sup> Entrevista personal, realizada el 4 de julio de 2010.

<sup>924</sup> Cabe mencionar en este sentido la Recomendación CPCM 02/95 donde se solicita al CMC y al GMC la creación de un Instituto Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. También las solicitudes al CMC para que se firme una “Carta Social del MERCOSUR”, donde se plasmen los derechos fundamentales de los trabajadores (Declaración CPCM 01/94).

<sup>925</sup> Entre otras, la Recomendación CPCM 09/96 dirigida al GMC donde se advierte la importancia de contar con un SGT dedicada al análisis de las problemáticas de salud del bloque.

<sup>926</sup> Destacamos la Recomendación CPCM 21/02 donde se expresa el reconocimiento de la CPCM al Plan de Educación para el Desarrollo y la Integración de América Latina, elaborado por el Parlamento Latinoamericano y se solicita su análisis para su posible aplicación al bloque regional.

En este marco, es claro que desde la CPCM se articuló una visión más compleja de la integración regional, plasmada ya desde sus primeros documentos. Así la integración está asociada a dos pilares básicos: la democracia y el desarrollo. Las menciones a la democracia como condición excluyente de participación en el MERCOSUR abarcan todos los años de existencia de la Comisión, pero algunas de las definiciones más relevantes se remontan a sus primeros años, sentando un precedente relevante para el futuro del proceso de integración. Así, para la CPCM “sólo puede existir el MERCOSUR en Democracias como estilo de vida en sus países integrantes”<sup>928</sup>. De igual manera, la búsqueda del desarrollo es para la Comisión el justificativo último de la existencia del MERCOSUR, tal como lo establece el Preámbulo de su primer Reglamento Interno: “Garantizar mediante una acción común el progreso económico y social, eliminando las barreras que dividen nuestros países y nuestros pueblos”<sup>929</sup>. Desde la perspectiva que traducen sus documentos, democracia y desarrollo son conceptos íntimamente relacionados: “para lograr las metas de desarrollo económico y bienestar de sus pueblos es imprescindible el fortalecimiento de las instituciones democráticas y para ello, entre otras cosas, es procedente la firma de instrumentos internacionales que, como el del MERCOSUR, tiendan a consolidarlas”<sup>930</sup> (Declaración Final I Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991).

Precisamente esta concepción es lo que le permitió percibir a los parlamentarios que la conformaban que el MERCOSUR podía llegar a tener efectos negativos: “Las incuestionables ventajas a obtenerse en común por la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con la implantación del MERCOSUR, *contrastarán con significativas desventajas para algunos sectores de sus economías, considerados 'sensibles'*”<sup>931</sup> (las cursivas son nuestras) ó “los países que no armonizaron sus diferencias sociales y regionales antes de la integración, van a tener dificultades de armonizarlas después de la integración, porque una integración política y económica casi siempre se impone a las cuestiones sociales”<sup>932</sup>. De igual manera, advirtieron acerca de “una posible profundización de los desequilibrios existentes en el desarrollo económico

---

<sup>927</sup> Desde sus inicios la CPCM solicitó medidas para facilitar el tránsito por las fronteras del MERCOSUR. Una de las primeras Recomendaciones en ese sentido fue la Recomendación CPCM 03/93.

<sup>928</sup> Declaración Final I Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991.

<sup>929</sup> Resolución de Florianópolis, I Reunión Conjunta de Presidentes de la CPCM, 1991.

<sup>930</sup> Declaración Final I Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991.

<sup>931</sup> Resolución CPCM 01/93.

<sup>932</sup> Acta de la Reunión de la Mesa Directiva de la CPCM, 10 y 11 de agosto de 1993. Material inédito.

intrarregional, como consecuencia de la concentración de los beneficios de la integración en las zonas económicamente más dinámicas del espacio común”<sup>933</sup>.

Por esta razón la Comisión no adhirió al postulado de una liberalización irrestricta sin control de los Estados Nacionales o a la implementación de esquemas de desgravación arancelaria rígidos que no tuvieran en cuenta las diferencias nacionales. Por el contrario, hizo llegar a las instancias decisorias su pedido de que se implementen *políticas activas* que atendieran la necesidad de reconversión de los sectores más afectados<sup>934</sup>. En la misma línea, desde la Comisión se defendió la idea de un MERCOSUR activo a nivel internacional en defensa del desarrollo de sus Estados miembros, lo que permite plantear que en sus primeros años se manejó a nivel de la CPCM un modelo de integración más cercano al “viejo regionalismo” que al regionalismo abierto.

Luego del POP la Comisión se concentró más en los aspectos económico-comerciales, pero sin abandonar una agenda amplia de la integración. En esta línea, la CPCM planteaba que “*la ausencia de una definición estratégica global e integrada para los aspectos sociales de la integración*, que identifique las áreas y actores que le den contexto y contenido y, que la plantee como un proyecto de naturaleza política, *determinó que la presencia de las recurrentes crisis en la integración económica afecten directamente las iniciativas sociales*”<sup>935</sup>. Hacia 1996 sostenía que la dimensión social “aún está por discutirse y ponerse en marcha”<sup>936</sup>, por lo que abogaba por la aprobación de una “Carta Social del MERCOSUR” en base a tres principios: “empleo estable, salario suficiente y condiciones de trabajo dignas”<sup>937</sup>.

A partir de 1999, cuando el MERCOSUR ingresó en su período de crisis, incorporó nuevos elementos a su discurso: “En todo proceso de integración se entrecruzan períodos de expansión con otros en que las complicaciones se acrecientan (...) *es precisamente su dimensión política lo que nos permitirá afrontar los problemas comerciales*. Esa dimensión nos permitirá abordar la cuestión educativa, social y cultural, la preservación del medio ambiente, los derechos del consumidor o los temas atinentes a la seguridad común. De esta manera, *mediante la implicación recíproca entre los gobiernos y la sociedad civil de nuestros países, el MERCOSUR será capaz de atender las demandas cotidianas de nuestros pueblos, en pro de mejorar*

---

<sup>933</sup> Recomendación CPCM 05/96.

<sup>934</sup> Recomendación 01/93, entre otras.

<sup>935</sup> Resolución CPCM 11/96.

<sup>936</sup> Resolución CPCM 11/96.

<sup>937</sup> Recomendación CPCM 03/97.



*sustancialmente su calidad de vida*”<sup>938</sup> (las cursivas son nuestras). Además de solicitar la apertura a nuevos actores, la CPCM consideraba que la solución a los problemas del MERCOSUR implicaba su *profundización*, atendiendo a las asimetrías<sup>939</sup> entre los socios, a la necesidad de respetar los compromisos asumidos<sup>940</sup>, dejando de lado las medidas unilaterales, y a reformar la institucionalidad mercosureña<sup>941</sup>.

Sin embargo, será recién a partir del año 2003 cuando la Comisión encuentre un eco más favorable a sus propuestas. De esta manera, el período 2003-2006 se caracterizó por el paulatino reconocimiento a nivel de los PEN de las variadas problemáticas abordadas anteriormente por la CPCM. En términos institucionales, este cambio en el nivel decisorio del MERCOSUR se reflejó en el acuerdo interinstitucional CPCM-CMC, firmado el 6 de octubre del año 2006, algo inédito considerando como habían sido las relaciones entre ambos organismos hasta entonces. Poco tiempo después la CPCM emitió una Declaración donde afirmaba “Hoy nos encontramos frente a una oportunidad trascendente desde que el MERCOSUR fue creado (...) luego de haber atravesado exitosamente una de las peores crisis económicas de la historia de sus integrantes, se abre un panorama de profundas convergencias en lo político, económico y social, que implican asumir sin dudar desafíos de trascendental significación (...) Profundizar el MERCOSUR es uno de esos desafíos” (Declaración de Puerto Iguazú, 2004). En la Declaración se señalaron tres aspectos que indudablemente conformaban para la CPCM la “matriz del cambio del MERCOSUR”: 1-la estructuración de una nueva institucionalidad; 2-la coordinación de políticas y; 3-la dimensión económica y social, es decir, la integración de las sociedades de los Estados del MERCOSUR. Esta

---

<sup>938</sup> Declaración CPCM 02/1999.

<sup>939</sup> En la Reunión de Presidentes de la CPCM llevada a cabo entre el 15 y 16 de mayo de 2006 se emitió una Declaración Conjunta donde se establecía que una agenda positiva para el MERCOSUR debía considerar necesariamente la “corrección de las asimetrías a través de la implementación de políticas sistemáticas y permanentes que pongan en marcha cadenas de inversión y de agregación de valor en los países y regiones de menor desarrollo relativo” (Declaración de los Presidentes de la CPCM, 2006).

<sup>940</sup> Recomendación CPCM 06/2002, entre otras.

<sup>941</sup> A lo largo de su desarrollo la CPCM emitió un variado conjunto de actos normativos solicitando reformas institucionales. En el último período se destacan: creación de un Observatorio Social del MERCOSUR (Recomendación CPCM 01/2002), implementación de un Fondo de Fomento Regional (Recomendación CPCM 04/2002); impulsar los estudios para una moneda común (Recomendación CPCM 14/2002); articular las medidas necesarias a fin de garantizar una pronta y efectiva incorporación de las normas MERCOSUR en los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte (Recomendación CPCM 05/2003); crear una Comisión integrada por miembros de los Ministerios de Educación, Desarrollo Social y Salud o sus equivalentes en cada uno de los Estados Partes, con el objeto fundamental de promover el desarrollo integral de la infancia (Recomendación CPCM 19/03); impulsar la sanción de normas que garanticen a los particulares el acceso a la jurisdicción comunitaria (Recomendación CPCM 03/2004), entre otras.

Declaración da cuenta de que luego de la crisis del MERCOSUR basado en el regionalismo abierto otras concepciones de la integración estaban disponibles.

## **5.- Conclusiones**

A lo largo del desarrollo del capítulo analizamos un conjunto de cuestiones vinculadas a la dimensión de transnacionalización partidaria directa. Específicamente, atendimos al origen, desarrollo y extinción de la CPCM; a los problemas que enfrentó durante su existencia; a la identificación de sus miembros señalando sus adscripciones partidarias; a la dinámica política de la Comisión (incluyendo sus relaciones con las otras instituciones del MERCOSUR) y a los posicionamientos que mantuvo en torno a la integración reflejados en los documentos que elaboró.

La inclusión de los testimonios obtenidos mediante entrevistas nos permitió además conocer aspectos de la CPCM que no pueden deducirse del mero análisis documental. Así, abordamos detenidamente el interrogante de si la Comisión funcionó en base a diferenciaciones político-partidarias, ya sea a nivel general o al interior de cada Sección Nacional. Sin excluir que obtuvimos evidencias de que en determinados momentos las filiaciones partidarias jugaron un papel, los testimonios dan cuenta de que más que la pertenencia a determinado partido político, *la Comisión se articuló en base a representaciones nacionales, no partidarias*. El hecho de que los legisladores de cada Congreso constituirían una Sección Nacional específica, con un doble circuito de construcción de consensos, parece haber bloqueado la posibilidad de que emergieran identificaciones partidarias transnacionales, más allá de ciertas “simpatías” entre partidos de diferentes países.

Por otro lado, la indiferencia que demostraron los partidos políticos -señalada reiteradamente por los entrevistados- actuó en la misma dirección, facilitando el establecimiento de *vínculos de carácter personal, no partidario*. En esta línea, los testimonios también indican la presencia de redes de relacionamiento entre políticos de los países del MERCOSUR, nuevamente basados en relaciones de conocimiento y confianza mutua; en este aspecto, la CPCM jugó un papel importante al permitir que se conocieran y re-conocieran un conjunto reducido pero significativo de parlamentarios pertenecientes a los cuatro países.

En este marco, al menos una parte de la explicación de por qué la Comisión no logró congregarse a un mayor número de legisladores se encuentra en su escasa capacidad de influir en los procesos decisorios del MERCOSUR, sus problemas presupuestarios y la

“doble representatividad” de los legisladores; todos factores que limitaron las posibilidades de acrecentar el compromiso de los legisladores con la tarea de la Comisión y por ende de optimizar la influencia de la propia CPCM a nivel regional.

Aún así, los documentos legados por la CPCM permiten advertir que en su seno se elaboraron concepciones que trascendieron ampliamente a las agendas económico-comerciales que durante casi todo el período manejaron los PEN. En base al acuerdo de todas las delegaciones, la CPCM supo abordar el problema del probable impacto negativo del MERCOSUR sobre los sectores sensibles y las economías de los países miembros menos desarrollados. Su mirada sobre el MERCOSUR fue resultado de percepciones más ajustadas al verdadero impacto de la liberalización comercial, con base en la reivindicación del desarrollo como objetivo último del proceso integracionista y de la democracia como condición indispensable para integrarse. En este sentido, *la CPCM operó como un espacio de construcción de consensos suprapartidarios basado en una lógica intergubernamental.*

## CONCLUSIONES

“el MERCOSUR (...) no ha hecho grandes progresos hacia la integración. Ha habido instancias de cooperación regional, de solidaridad y de identificación, pero no se ha gestado un legado institucional significativo ni se ha logrado reducir los 'atributos fácticos de la soberanía’”.

Malamud, A. y Schmitter, P. (2006: 17)

“Con cierta independencia de la marcha “oficial” del Mercosur, lentamente se va constituyendo un nuevo espacio de pertenencia -a la vez simbólico y material- de los actores sociales (...) la creación de un tejido que no pre-existía; y que de una u otra forma se incorpora a la nueva realidad emergente y que, como tal, deberá cada vez más ser tenido en cuenta”.

De Sierra, G. (2001: 6)

A lo largo de la presente tesis expusimos los avances de nuestra investigación en relación con *el posicionamiento de los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR en el período 1991-2006*. Cabe recordar que las problemáticas que nos guiaron fueron dos: i-¿cómo se posicionaron los actores político-partidarios de estos tres países, en tanto organizaciones partidarias, frente al MERCOSUR en el período 1991-2006? y; ii-¿cómo se tradujeron esos posicionamientos a nivel nacional, considerando la pertenencia partidaria de los legisladores, en los respectivos Congresos Nacionales, y a nivel regional en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM) durante estos mismos años?

Los interrogantes fueron respondidos mediante dos hipótesis: i-“*El apoyo de los partidos políticos al MERCOSUR es dependiente de que el modelo de integración que sostienen los partidos sea coincidente con el contenido que cada partido le asigna al MERCOSUR e independiente del país de pertenencia de los partidos*” y; ii-“*Las posiciones de los legisladores, en los Congresos Nacionales y en la CPCM, se establecen en función de las pertenencias nacionales y de acuerdo a: 1-las percepciones en torno a la distribución de los beneficios de la integración; 2-la identificación de los legisladores con el proceso de integración y, 3-la manera en cómo es percibida la posición internacional de los Estados y de la región en relación con su participación en el MERCOSUR*”.

El análisis de nuestro objeto fue abordado mediante una serie de variables agrupadas en tres dimensiones: la “dimensión movilizadora de la opinión pública” (Capítulo IV, V, VI y VII); la “dimensión parlamentaria (Capítulo VIII y IX) y la “dimensión de transnacionalización partidaria directa” (Capítulo X). Los primeros tres capítulos del trabajo, por su parte, brindaron el marco general para profundizar nuestra comprensión de la temática.

A continuación, y en clave analítica, recuperamos parte de las conclusiones parciales desarrolladas en los diferentes capítulos atendiendo a las problemáticas, hipótesis, y dimensiones de análisis involucradas en nuestro estudio. Dividimos nuestra exposición en tres apartados, tomando nuestras hipótesis como ejes articuladores de la misma. Así, en el primer apartado evaluamos la hipótesis N° 1 en función de los análisis efectuados en los capítulos I a VII. En el segundo abordamos la hipótesis N° 2 pero en relación sólo con los Congresos Nacionales (Capítulos VIII y IX) mientras que en el tercero damos cuenta de la misma hipótesis pero atendiendo a la CPCM (Capítulo X). Finalmente, exponemos algunas reflexiones de carácter general.

### **1-Modelos de integración, partidos políticos y MERCOSUR**

En el primer capítulo de nuestro trabajo explicitamos las características del modelo cepalino de integración, una construcción analítica desarrollada por la CEPAL que inspiró los proyectos integracionistas latinoamericanos desde la década de los 50 hasta finales de los años 80. Establecimos además su vinculación con el proceso ISI, que implicaba una activa intervención por parte de los Estados, alentaba la industrialización de la región y propiciaba la conquista de espacios autonómicos en el escenario internacional. Por último identificamos, gracias a los aportes del neofuncionalismo histórico, algunas de sus principales debilidades, entre las cuales cabría nombrar la escasa interdependencia entre los países, la heterogeneidad interna de la región, el rol que no cumplieron los estados más desarrollados y con mayores recursos como proveedores de beneficios, la inestabilidad política interna y el contexto externo como factor limitante de la integración. En su conjunto, estos elementos ayudaron a entender las razones del fracaso de los procesos previos al MERCOSUR, a los que cabría sumar la desarticulación del propio modelo de desarrollo que sustentaba al modelo cepalino, abandonado paulatinamente por los países de la región entre las décadas de los 70 y 90. El MERCOSUR, por su parte, nació y se desarrolló en función de un nuevo modelo integracionista, el regionalismo abierto, al que definimos y abordamos en el Capítulo II.

Éste se caracterizaba por el énfasis en las cuestiones económica-comerciales (apertura y liberalización de las economías), el escaso rol regulador otorgado a los Estados nacionales, y la defensa de una estructura institucional mínima a nivel regional. En este marco, el regionalismo abierto puede considerarse como *un proceso de adecuación a las nuevas exigencias de la globalización* (que implicaba una rápida integración al mercado mundial por la vía del regionalismo) y se vinculaba estrechamente con la aplicación de políticas neoliberales en el plano doméstico.

Como expusimos en el capítulo correspondiente, en el período 1991-1998 el MERCOSUR avanzó a un ritmo y con una profundidad hasta hoy no emulada por ningún otro proceso de integración de la región. Si bien **la escasa interdependencia** entre los países que lo componen *era en sus orígenes un dato común con proyectos integracionistas previos*, su éxito se mide precisamente por su capacidad para incrementar sustancialmente los flujos comerciales regionales en un corto período de tiempo. En este sentido, **el contexto externo** -además de la voluntad política de los líderes gubernamentales- operó a favor del MERCOSUR, brindando relativa estabilidad. Adicionalmente, el apoyo de factores de poder a nivel internacional, favoreció la continuidad del proceso integracionista, siempre considerando que el MERCOSUR se desarrollaba en sintonía con las orientaciones económicas dominantes en ese plano, inspiradas en el neoliberalismo.

Por su parte, al momento en que se creó el MERCOSUR todos los países socios habían completado o se encontraban en los inicios de sus respectivos procesos de transición a la democracia. De hecho, el propio proceso integracionista fue visualizado como un instrumento de consolidación del régimen democrático, lo que brindó una **estabilidad política** hasta entonces desconocida en la región, amén de la posibilidad de establecer y profundizar lazos entre los actores de las sociedades nacionales de los Estados que formaban parte del acuerdo. La reacción frente a ciertos episodios que pusieron en duda la continuidad de la democracia (en Paraguay fundamentalmente) evidenciaron oportunamente que la democracia se había transformado en una condición indispensable para formar parte de los procesos de integración, refrendada además formalmente por el Protocolo de Ushuaia.

El rápido incremento de los niveles de interdependencia, un contexto externo favorable y la estabilidad política, son tres factores que diferencian al MERCOSUR de los proyectos basados en el modelo cepalino y que en parte contribuyen a explicar su

desarrollo positivo. Sin embargo, a partir de 1999 el proceso se enfrentó a serias dificultades que pusieron en cuestión el modelo integracionista que lo sustentaba.

A nivel de cada caso nacional y en términos partidarios, el MERCOSUR se erigió sobre una base político-partidaria favorable. Como explicamos en el Capítulo III las organizaciones políticas involucradas en nuestro trabajo eran en principio proclives a la integración regional, si bien con escasos puntos en común. Esquemáticamente, la integración *se asociaba a factores económicos* y especialmente a la posibilidad de acelerar los procesos de desarrollo nacional y aunque no era un elemento presente en todos los casos, también se registró que *los partidos visualizaban a la integración como un instrumento idóneo para incrementar el poder relativo de la región en el escenario internacional*.

En este marco, cabe recordar los postulados de nuestra primera hipótesis. En ésta asumíamos que *el apoyo al MERCOSUR dependía de la coincidencia entre los modelos de integración sostenidos por cada partido y los contenidos asignados por cada partido al proceso de integración*. La pertenencia nacional era además considerada *como un factor que no incidía* en el apoyo al MERCOSUR. Tres fuertes supuestos fundamentaron la misma: 1-que los partidos adherían a determinados “modelos de integración” identificables; 2-que los contenidos asignados eran relativamente estables al nivel de cada organización partidaria y 3-que el apoyo/rechazo al proceso de integración podía ser analizado de forma independiente a la pertenencia nacional de cada partido político.

Si recuperamos las diferentes coyunturas electorales analizadas observamos que, hacia 1989, *la diversidad* era la nota distintiva de los posicionamientos partidarios. En función de las demandas económicas y políticas nacionales y de un contexto externo percibido como amenazante (crisis de la deuda y aceleración del proceso de globalización) todos los partidos políticos apoyaron la integración, pero apelando a diferentes argumentaciones.

En el caso argentino, los dos partidos considerados (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical) percibieron a la integración como un *proceso bifronte*, vinculada tanto al plano doméstico como al plano internacional. En términos de modelos de integración, *el modelo cepalino inspiró en general sus posicionamientos*, incorporando a sus propuestas de políticas la posibilidad de continuar con el proceso de industrialización, la ampliación del mercado nacional y el incremento y diversificación de las exportaciones,

además de reservar un rol activo para el Estado. De igual manera, aunque desde sus respectivas especificidades partidarias, *ambos apelaron a la unidad regional frente al contexto internacional*. Cabe recordar sin embargo que *los dos partidos se encontraban en esta fecha en un período crucial de redefiniciones programáticas*, cuyos lineamientos generales pueden rastrearse en los documentos analizados. Las plataformas señalan así una tensión entre tradición/innovación, donde el posicionamiento partidario con respecto a la integración se vincula más estrechamente *con la tradición partidaria*, a su vez relacionada con el proceso ISI y el modelo cepalino.

En Uruguay, en cambio, el Partido Colorado (Batllismo Unido)<sup>942</sup> y el Partido Nacional (Herrerismo) ya no se situaban en el campo definido por este modelo. Aún sin especificar claramente su reemplazo, *el énfasis en las dimensiones económico-comerciales de la integración señala el impacto del neoliberalismo al interior de ambos partidos*. Se recupera aquí lo ya mencionado en el Capítulo V respecto a la historia reciente de ambas organizaciones: en el caso del PC, ya desde finales de los años 60 y principios de los 70 el sector mayoritario había virado a favor del liberalismo económico; el PN, en cambio, experimentó un proceso análogo recién con la muerte de Wilson Ferreira Aldunate (1988) y el reemplazo de su liderazgo por el sector de Luis Alberto Lacalle. Se define así un apoyo *condicionado* a la integración regional. Se la persigue en la medida en que se erija sobre bases diferentes a los “esquemas del pasado”; para favorecer la “reinserción internacional del país” y para facilitar el “desarrollo del país” (con la salvedad de que este último concepto ya no se asocia automáticamente con la industrialización sino que se vincula con la liberalización comercial).

El Frente Amplio, en tanto, define una específica particularidad en la subregión: un frente de partidos y agrupaciones de izquierda, que apuestan al cambio sistémico, donde la integración es sinónimo de liberación, en particular frente al imperialismo norteamericano. Si bien su “modelo de integración” se reconoce en el cepalismo, el horizonte ideológico en el que se inscribe lo separa del mismo. Así, *es su ideología partidaria la que define su apoyo/rechazo a proyectos concretos de integración regional*. De todas maneras, el énfasis en la “liberación” también señala *el papel del contexto internacional a la hora de explicar los posicionamientos partidarios*. En este caso, la importancia de este contexto se observa en la noción de “dependencia” de

---

<sup>942</sup> Cabe recordar la importancia de las agrupaciones internas de los partidos políticos uruguayos, ya mencionada en el Capítulo V.



América Latina con respecto a los Estados Unidos que postula el FA. En los otros dos partidos (PN y PC) en función de lo que se percibe como agotamiento de un modelo de desarrollo articulado en torno a la industria y la centralidad del Estado, al que es necesario reemplazar por un modelo centrado en el mercado.

Para el caso de Paraguay, por último, *no es posible reconocer un modelo específico de integración para estas elecciones*. La transición a la democracia, el histórico subdesarrollo nacional, y las asimétricas relaciones con los países vecinos, delinearon un escenario donde la integración es valorada positivamente en la medida en que contribuya a resolver estos problemas, más allá del modelo que la defina. Tanto el Partido Liberal Radical Auténtico como la Asociación Nacional Republicana consideraron a la integración como *una necesidad*, vinculada con la mediterraneidad del país y con su menor desarrollo económico relativo, que a su vez imponían al país fuertes condicionamientos en el contexto subregional. La *íntima relación entre integración y democracia que se observa en este caso* también señala el *peso abrumador de las coyunturas nacionales* a la hora de definir los posicionamientos partidarios.

Entre los años 1993/1995 se llevaron a cabo las segundas elecciones presidenciales consideradas en nuestra investigación. Nos encontramos aquí con *un conjunto de partidos políticos que, con escasas excepciones, han virado a favor de políticas aperturistas y pro-mercado*. La similar orientación de las políticas económicas implementadas a nivel doméstico se tradujo a nivel de nuestro objeto de estudio en una inédita *convergencia* de los posicionamientos partidarios: el PJ y la UCR en Argentina; el PN y el PC en Uruguay; el PLRA en Paraguay, coincidieron en la defensa de la integración regional *como medio para una inserción competitiva en el mercado mundial*. En estrecha relación con las políticas gubernamentales implementadas a nivel doméstico, el MERCOSUR se presentaba como un camino complementario a la apertura unilateral para instaurar una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al comercio: *el marco regional era el primer paso de una opción global*. Aún cuando algunos de los partidos mencionados demandaron cambios, se observó un núcleo común basado en el regionalismo abierto y en el paradigma neoliberal.

En Argentina, el PJ afirmaba que el MERCOSUR permitiría mejorar la competitividad internacional de la economía nacional lo que daba cuenta de que los beneficios de la integración *eran entendidos en clave económica-comercial*. En vinculación con el plano

internacional se consideraba que la integración iba a permitir mejorar la posición relativa de la región, *pero siempre dentro de los márgenes delimitados por la aceptación del nuevo orden internacional*. Compartiendo este posicionamiento, la UCR incorporó la necesidad de poner en práctica instancias de cooperación y coordinación política a nivel del bloque regional, demandando operatividad para la “dimensión política” de la integración.

En Uruguay, el Foro Batllista (PC) traducía una opción similar: la integración *era una plataforma de inserción en el escenario internacional, destinada a mejorar la competitividad productiva uruguaya y donde los principales beneficios esperados eran de índole económico-comercial*. Sin embargo, y dadas las dimensiones de la economía uruguaya, apelaba a un rol más activo por parte del Estado, en función también de la temprana percepción *de que el MERCOSUR no estaba cumpliendo con las expectativas generadas*, principalmente por las medidas unilaterales implementadas por los socios mayores y por el incumplimiento de los compromisos asumidos. “Manos a la Obra” (PN), por su parte, incorporó a su propuesta los beneficios vinculados a la “dimensión socio-cultural” de la integración, en línea con la tradición del nacionalismo, pero aceptando que *el MERCOSUR era un medio de inserción al mercado internacional*, además de apoyar las reformas estructurales internas.

En Paraguay, por último, el PLRA también consideró al MERCOSUR básicamente como un “mercado ampliado”, la “plataforma” a partir de la cual ganar competitividad en el escenario internacional y operar transformaciones en el nivel doméstico.

Por su parte, tanto la ANR (argañismo) como el FA escaparon a la mencionada convergencia. Ambos, desde posturas ideológicas disímiles, consideraban que el MERCOSUR no se ajustaba a sus expectativas sobre cómo “debería ser” la integración regional. El posicionamiento de la ANR descansaba en la firme creencia de que los procesos de integración eran válidos en la medida en que permitían resolver los requerimientos de las políticas nacionales de desarrollo de sus Estados miembros. En tanto el MERCOSUR no reconocía al Paraguay su condición de socio de menor desarrollo económico relativo (a excepción del año adicional de plazo otorgado para cumplir con las obligaciones del TA) y no establecía mecanismos que permitiesen atenuar las asimetrías regionales, no cumplía con sus expectativas. Para el FA, en cambio, el MERCOSUR era objeto de sospecha por su vinculación con las políticas neoliberales; era necesario reformularlo, dotarlo de otros contenidos y ampliarlo. Por otro lado, y sin abandonar todavía su pretensión de cambio radical de las estructuras

socio-económicas, el Frente había iniciado un proceso de moderación programática que le permitió ir definiendo un modelo integracionista alternativo al por entonces dominante.

El tercer “ciclo electoral” considerado en nuestro trabajo (1998/1999) también señala convergencias en los posicionamientos partidarios, aunque ahora agrupados en tres campos. Por un lado, aquellos partidos que siguieron defendiendo el modelo del regionalismo abierto, aunque con algunos ajustes. Por otro, las organizaciones partidarias que apostaron a una profundización de la integración, delineando un modelo alternativo. Por último, la ANR, que explícitamente anunció su apoyo a un proyecto diferente al MERCOSUR, el ALCA.

En el primer grupo encontramos al PJ, el PC y el PN. En los tres casos se defiende el mismo modelo de integración pero se critica el funcionamiento del MERCOSUR. Paradójicamente, lo que no parece percibirse es que los problemas del proceso de integración son consecuencia de las características estructurales del regionalismo abierto. Sin embargo, la demanda principal era “cumplir con lo pactado”, lo que implicaría profundizar la liberalización, mantener un AEC bajo y sostener el mismo marco institucional. En esta línea, es claro que en los tres casos lo que se privilegia es la dimensión económica-comercial a la vez que se sigue considerando a la región como plataforma de inserción internacional. El cambio que se persigue tiene una finalidad básicamente defensiva: *limitar las externalidades negativas del proceso*, claramente puestas de manifiesto a partir de la devaluación de la moneda brasileña en 1999.

En el segundo grupo se ubican la Alianza UCR-FREPASO, la Alianza Democrática PLRA-PEN y el FA. Bajo el objetivo declarado de la “profundización” lo que comienzan a definir estas tres alianzas/frentes partidarios es una alternativa: una integración multidimensional, que involucre mayores compromisos institucionales, con modificaciones sustanciales en la dinámica regional. Aún así, *la tensión* entre la defensa de los intereses nacionales (de acuerdo a cómo los defina cada organización) y la creación de una región integrada bajo un espíritu comunitario está claramente presente en sus propuestas. En el caso del PLRA, la fuerte crítica que se realiza a lo que se percibe como un tratamiento desigual en los emprendimientos hidroeléctricos con Argentina y Brasil y la falta de reconocimiento del menor desarrollo económico del país -en un contexto, cabe aclararlo, de defensa del MERCOSUR-, constituyen un claro ejemplo en este sentido.

La ANR, en tanto, da forma en sí mismo a un grupo aparte, definido tanto por la crítica sistemática a una integración que se percibe como *indefectiblemente alejada del modelo sostenido por el partido*, como por la contradictoria elección de un proyecto alternativo basado en las mismas premisas pro-mercado que el MERCOSUR. En este sentido, y como mencionamos en el Capítulo VII, el posicionamiento del argañismo en esta elección parece señalar que ante las dificultades del MERCOSUR *la opción continental es la alternativa más viable para algunas de las organizaciones partidarias aquí consideradas*.

Las críticas de la ANR dan cuenta de algunos de los problemas que enfrentó el MERCOSUR por estos años, en particular su incapacidad para resolver las asimetrías y disparidades de desarrollo entre los Estados socios y una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración, además de revelarse como incapaz de impedir que un **contexto externo adverso** (la crisis del sudeste asiático) impacte sobre la subregión. Así, “**la heterogeneidad interna de la región**”, y el “**rol de los estados más desarrollados y con mayores recursos como proveedores de beneficios**”, ya mencionados por el neofuncionalismo histórico, vuelven a constituirse en factores relevantes para ayudar a explicar la crisis que experimentó el MERCOSUR en el período 1999-2002.

En esta línea, el regionalismo abierto demostró, a lo largo de la crisis mercosureña, sus propios límites: en la medida en que la dinámica de la integración descansaba en el mercado y en la iniciativa privada, no contempló ningún mecanismo para afrontar desequilibrios hacia el interior de la subregión (históricos y desarrollados por el propio proceso de integración) ni para defender al bloque de crisis externas. De igual manera, no consideró la posibilidad de implementar políticas para atenuar las asimetrías ni planteó la posibilidad de que los estados más desarrollados proporcionen beneficios de diferente índole a los estados menos avanzados. Cabe recordar en este marco que de acuerdo al TA los Estados firmantes tenían los mismos derechos y obligaciones, lo que implicó abandonar las categorías cepalinas referidas a grupos de países de diferente desarrollo económico.

Más allá del fuerte impacto económico-comercial del período 1999-2002 sobre los niveles de interdependencia de los Estados socios del MERCOSUR, ya expuesto en el Capítulo II, la consecuencia política más relevante de estos años es que *favoreció el recambio dirigencial*, al dar cuenta del fracaso del neoliberalismo para garantizar un crecimiento económico sostenido. A nivel del MERCOSUR fue beneficiosa

políticamente para aquellos partidos y/o sectores partidarios dispuestos a reformularlo en clave de su profundización.

Las últimas elecciones consideradas en nuestro trabajo (2003/2004) señalan así el ascenso al poder gubernamental -en parte de los casos bajo estudio- de fuerzas/partidos políticos dispuestos a construir un “nuevo MERCOSUR”.

En el caso argentino el Frente Movimiento Popular-PJ apostó por un cambio radical, planteando una cuasi-federación entre los países integrantes del MERCOSUR, a la vez que retomó algunos aspectos centrales de la tradición partidaria justicialista (recuperación del rol del Estado y justicia social). El Frente Para la Victoria-PJ, en tanto, señaló hacia el modelo europeo, coincidiendo en la necesidad de recuperar el rol del Estado y de revisar los lineamientos económicos que estructuraron las opciones políticas durante los años 90.

En Uruguay, el FA apoyó claramente al proceso integracionista, abandonando definitivamente el “apoyo crítico” que había caracterizado el posicionamiento del partido desde los orígenes del MERCOSUR. Su propuesta contemplaba una integración en diversas esferas: productiva, social, política y comercial y se basaba en los principios de complementariedad, solidaridad regional y cooperación.

Ahora bien, en estas elecciones un grupo importante de partidos transitó el camino *del apoyo a la oposición*, apostando por otros procesos. Fue el caso del Frente Por la Lealtad-PJ en Argentina, y en menor medida del PC y el PN en Uruguay. En los tres casos la percepción dominante era que *el MERCOSUR había fracasado*, aunque no lo enunciaron explícitamente. La mejor alternativa era ahora el ALCA, que implicaba la continuidad y profundización de las políticas de inspiraciones neoliberal.

Por último, un tercer grupo de organizaciones partidarias, manteniendo el apoyo al MERCOSUR, se inclinaron por alternativas diferentes: “un espacio político común” (UCR), “priorizar los mecanismos de coordinación política frente a la amenaza de la globalización” (ANR), “regionalismo abierto y MERCOSUR” (PLRA).

En síntesis, lo que demuestra esta rápida revisión de los posicionamientos partidarios es que *los supuestos que sustentaban nuestra hipótesis no se cumplen*. En este marco, si bien es cierto que cada partido, en cada coyuntura, sostiene determinadas ideas sobre la integración regional, *no es tan claro que éstas se adecuen a los modelos definidos en nuestro trabajo en todos los casos y en cada período*. Por el contrario, *los partidos*

*redefinieron y seleccionaron determinados aspectos en función de las situaciones nacionales y de las propias ideas políticas que sostenían, en particular en relación con los modelos de desarrollo y de inserción internacional que consideraban como deseables. La adhesión a un modelo específico y claramente identificable de integración sólo se registra en algunos casos y en algunos momentos clave: el modelo cepalino en los partidos políticos argentinos a finales de los años 80 y fundamentalmente el modelo del regionalismo abierto a mediados de los años 90 (que involucró a la UCR, el PJ, el PC, el PN y el PLRA).*

*Por otro lado, los contenidos asignados por cada partido al MERCOSUR no se han mantenido estables a lo largo del período. En efecto, el impacto del contexto internacional, las cambiantes constelaciones de poder dentro de cada partido y las coyunturas nacionales constituyen factores de primer orden que dan cuenta de continuas redefiniciones programáticas y estratégicas por parte de los partidos políticos frente al proceso de integración. La vida política interna de cada partido es un aspecto crucial en este sentido, principalmente en términos de las ideas políticas sustentadas por las agrupaciones internas coyunturalmente dominantes.*

*En la misma línea, el apoyo al MERCOSUR necesariamente debe analizarse en función de las pertenencias nacionales. En este sentido, el caso del Paraguay constituye el ejemplo más claro. La manera en que cada partido percibe a la región, la dinámica política interna, la propia historia institucional de cada caso da cuenta de que los escenarios nacionales, ante la ausencia de una arena político-partidaria regional, constituyen el punto de partida a partir del cual cada organización define su posición frente a la integración latinoamericana.*

*Cabe mencionar en este punto que el único caso en que nuestra hipótesis logra explicar adecuadamente los posicionamientos partidarios es para las elecciones del período 1993/95. Los partidos que apoyan al MERCOSUR en estos años lo hacen porque lo perciben como paradigma de un modelo de integración y porque los mismos partidos consideran que funciona, efectivamente, según esos parámetros. De igual manera, nuestra hipótesis también puede ponerse a prueba exitosamente para el FA y la ANR: éstos evitan el apoyo al MERCOSUR porque los contenidos que le asignan al proceso de integración no se ajustan al modelo integracionista que cada partido considera como deseable.*

*El ciclo electoral de los años 1998/1999 en cambio constituye todo un desafío: con excepción del caso de la ANR, donde nuestra hipótesis ayudaría a explicar su rechazo al*

proceso, en el resto de los partidos los contenidos asignados al MERCOSUR no coinciden con el modelo de integración sostenido por el partido. Sin embargo, los seis partidos restantes (UCR, PJ, PN, PC, PLRA y FA) apoyaron decididamente al MERCOSUR, aunque algunos definieron críticas puntuales. ¿Por qué lo hicieron? La respuesta posible involucra diversos factores que dependen, en última instancia, de cada partido. En un nivel general, para el PJ, el PC y el PN la continuidad del MERCOSUR bajo el regionalismo abierto implicaba también la permanencia/profundización en la implementación de reformas estructurales a nivel doméstico. Para el FA y, en menor medida, para la Alianza UCR-FREPASO, porque creían que era posible cambiar el contenido del proceso de integración; para el PLRA debido a que el MERCOSUR era una garantía de la continuidad democrática en el Paraguay. *En función de cada una de las coyunturas nacionales, de los acuerdos intrapartidarios, y de las ideas políticas generales sostenidas por cada partido, el MERCOSUR seguía siendo una opción viable.*

En las elecciones de los años 2003/2004 se presenta una situación similar: el FPL-PJ, el PC y el PN no apoyaron al proceso de integración porque los contenidos que le asignaron al mismo no se correspondía con el modelo de integración que sostenían, favorable a mantener los parámetros de gestión vinculados al regionalismo abierto, lo cual apoya nuestra hipótesis. Empero, los partidos que lo defendieron más nítidamente (FMP-PJ, FPV-PJ, FA) son plenamente conscientes de la necesidad de “construir un nuevo MERCOSUR”. Sin embargo, aún cuando no exista una correspondencia entre lo que se considera que el MERCOSUR “es” y lo que “debe ser”, se lo apoya. También la ANR, el PLRA y la UCR se manifestaron a favor y aunque cada organización tuvo sus propias razones, es claro que consideraban que el MERCOSUR no se ajustaba a sus expectativas.

Así, es evidente entonces *que el apoyo partidario al proceso de integración no dependió exclusivamente de la coincidencia entre “modelos de integración” y “contenidos asignados al MERCOSUR” por cada partido.* Nuestra tesis da cuenta de que intervinieron otros factores. Esquemáticamente, en las diferentes coyunturas electorales analizadas en el presente trabajo identificamos posicionamientos partidarios vinculados con: i-*las diferentes tradiciones e ideologías político-partidarias*; ii-*los sectores/agrupaciones partidarios coyunturalmente dominantes*; iii-*el contexto nacional en el que se realizó la elección* (en particular, en relación con la presencia/ausencia de crisis económicas y con la estabilidad/inestabilidad política de cada caso) y; iv-*los*

*cambios en el sistema internacional.* Este conjunto de factores operaron como marcos previos a partir de los cuales los partidos definieron sus posicionamientos favorables, críticos o contrarios en relación con el proceso de integración, en una dinámica compleja y multifactorial anclada en los escenarios nacionales (en primer lugar) y en el desarrollo del propio MERCOSUR a nivel regional.

## **2-Congresos Nacionales, posicionamientos partidarios y MERCOSUR**

En la III Parte de nuestra tesis nos concentramos en la dimensión parlamentaria de la integración desde una doble vertiente. En primer lugar, *mediante el análisis de las competencias* (constitucionales y a nivel de la estructura institucional mercosureña) de los Congresos Nacionales *vis a vis* los Poderes Ejecutivos de cada caso nacional y *a través de la identificación de los mecanismos a partir de los cuales procesaron las nuevas exigencias derivadas del proceso de integración.* En segundo lugar, abordando los debates al interior de cada Congreso al momento de la aprobación de los Tratados fundacionales del MERCOSUR.

En referencia al primer aspecto, concluimos que si bien cada país tiene sus particularidades derivadas de los modos de funcionamiento de sus regímenes políticos, sistemas de partidos y legados históricos en materia político-institucional, *en los tres casos los Congresos Nacionales poseen básicamente poderes reactivos en materia de Tratados internacionales.* En el caso del MERCOSUR, el análisis expuesto en el Capítulo VIII indica que en general los Congresos Nacionales *no se vincularon eficazmente con el proceso de integración y que a nivel interno no se logró construir instancias eficaces de relacionamiento con el nivel regional.*

En lo que refiere a los debates parlamentarios, nuestra segunda hipótesis fue formulada precisamente en relación con los Congresos Nacionales y la CPCM. En este sentido la hipótesis se articuló en función del supuesto de que *las pertenencias nacionales constituían el factor clave* para explicar los posicionamientos de los legisladores. A su vez, planteábamos que el análisis de tres elementos (percepciones en torno a la distribución de los beneficios de la integración, identificación de los legisladores con el proceso de integración y la manera en cómo era percibida la posición internacional de los Estados y de la región en relación con su participación en el MERCOSUR) nos permitirían dar cuenta de las razones por las cuales los legisladores apoyaban/rechazaban al proceso de integración.



En un nivel general, los datos y análisis expuestos principalmente en los capítulos VIII y IX de nuestra tesis *nos permiten confirmar*, en lo que respecta a los Congresos Nacionales, *la hipótesis formulada* principalmente porque se comprobó que al momento de aprobarse los sucesivos Tratados legisladores pertenecientes a diferentes fuerzas políticas sostuvieron percepciones similares, sustentadas en las *pertenencias nacionales* de los representantes.

Así, en lo referente al TA, legisladores del FA, PN y PC consideraron que era inevitable para su país ingresar al proceso; que el Tratado en sí no disponía de garantías que asegurasen beneficios; que era inevitable “pagar costos”. También coincidieron en visualizar al MERCOSUR como un potente instrumento de modernización de las estructuras socio-económicas nacionales y que el Uruguay era más un “invitado” que un socio fundador. De manera similar, los partidos de Paraguay (ANR y PLRA) señalaron los condicionamientos a nivel regional y sistémico que imponían la decisión de ingresar; ambos también establecieron fuertes vínculos entre integración y democracia, por un lado, e integración y desarrollo, por el otro y destacaron la necesidad de unirse con los demás países para “ganar fuerza” a nivel internacional. Por último, en el caso argentino los legisladores del PJ y la UCR manifestaron similares apreciaciones vinculadas a la importancia de la unidad de América Latina frente a un contexto externo adverso, a la vez que (unos pocos) expresaron cierta disconformidad con el énfasis en las dimensiones económico-comerciales que estructuraban al Tratado.

En los tres países la evaluación de beneficios y costos fue efectuada entonces desde *las coordenadas nacionales de cada caso*, lo que en definitiva ayuda a comprender los posicionamientos de los legisladores y a explicar que ante una similar ubicación estructural los legisladores de Uruguay y Paraguay, por ejemplo, expresaran similares temores frente al MERCOSUR (aunque los representantes paraguayos fueron mucho más optimistas que los uruguayos). En este sentido, *también se observaron similares apreciaciones por parte de legisladores pertenecientes a distintos países*, en particular en lo que refiere a los contenidos de la integración (y los “vacíos” y “ausencias” del TA), lo que nos remite a los “modelos” que sustentaron los posicionamientos partidarios.

En este marco, la ecuación costos/beneficios de integrarse ayuda a comprender las razones por las cuales un sector del FA, el MPP votó en contra de la aprobación del TA, ya que consideraba que los perjuicios *nacionales* eran superiores a los eventuales beneficios. En este caso, sin embargo, *aún cuando esa evaluación fue realizada desde*

*un marco nacional también es importante considerar otros factores, específicamente la ideología partidaria y la presencia, dentro de las propuestas programáticas del partido, de una alternativa concreta a una integración comercial como la que se proponía con el MERCOSUR.*

Por su parte, nuestro trabajo aporta argumentos para afirmar que en sus inicios la identificación con el proceso de integración no jugó un rol relevante (salvo en el caso argentino y en términos de la “aspiración histórica a la unidad regional latinoamericana”) mientras que sí lo hizo la creencia de que la integración en el marco del MERCOSUR mejoraría las posibilidades de actuación de cada Estado en el plano internacional. En los casos de Uruguay y Paraguay, y en forma independiente a las pertenencias partidarias, el ingreso al MERCOSUR fue además percibido como una “opción inevitable”: *no parecía haber otra alternativa viable luego de los acuerdos argentino-brasileños.*

Los debates en torno al POP pueden situarse en la misma línea que para el TA: coincidencias suprapartidarias que atraviesan las fronteras entre los partidos de todos los casos, *sustentadas en percepciones definidas según los probables impactos del MERCOSUR a nivel nacional* (el rol de los parlamentos y el sistema de toma de decisiones son los ejemplos más claros involucrando nuevamente a Uruguay y Paraguay). En este caso también el MPP frentista optó por el rechazo, defendiendo una “verdadera integración”, lo que implica otra vez considerar “algo más” que las pertenencias nacionales a la hora de explicar los posicionamientos de los legisladores.

A nivel de las identificaciones con el proceso, *el POP señala el camino de construcción de un “nosotros” basado en la liberalización comercial recíproca y la apertura a la subregión de las estructuras económica-productivas de todos los países.* En este sentido, no podía menos que suscitar desconfianza por parte de aquellos sectores partidarios (el FA aunque también sectores del PN en Uruguay y sectores del PJ y la UCR, en Argentina) que apostaban a una integración menos sesgada hacia los aspectos comerciales y que planteaban la necesidad de pensar en términos políticos, culturales y sociales.

En esta línea, los debates al interior del Congreso uruguayo *son los que dan cuenta más claramente de las pugnas políticas en torno a cómo debía ser el MERCOSUR y los ámbitos que debía abarcar.* Así, legisladores pertenecientes a distintos partidos que apoyaron el modelo del regionalismo abierto (el PC y la mayoría de los sectores del PN) se opusieron a aquellos que reclamaban por una integración profunda y

multidimensional (el FA, dividido entre el apoyo crítico y el rechazo al MERCOSUR y algunos sectores del PN). Sin traducirse en votos negativos, en el Congreso argentino también fue posible identificar sectores críticos con un modelo de integración “subordinante, que se acomodaba fácilmente al nuevo orden internacional” frente a sectores que apoyaban la liberalización comercial regional y la integración regional como herramienta para la inserción al mercado internacional.

En relación con el Protocolo de Ushuaia, *en el Congreso de Uruguay quedó nuevamente en claro que la posibilidad de incluir variables explícitamente políticas al proceso integracionista generaba un fuerte rechazo de legisladores pertenecientes a partidos defensores de una integración económica-comercial*. Aún así, sólo el PN expresó explícitamente su desacuerdo, mientras que el FA, que hasta entonces otorgaba un “apoyo crítico”, votó por primera vez unificado a favor del mismo. En esta línea, el PU incorporaba contenidos cercanos a sus demandas históricas. En el resto de los casos (y también en Uruguay), el PU fue percibido como un instrumento vinculado íntimamente a la situación interna del Paraguay: tanto legisladores del PJ y la UCR en Argentina como representantes de la ANR y el PLRA en el propio Paraguay así lo entendieron y aceptaron.

El voto favorable del FA señala el momento más positivo para el MERCOSUR, cuando contó con un mayor consenso político *en el plano del partido en la legislatura* (Alcántara y Freidenberg, 2003). A excepción del PN, el resto de los legisladores se identificó plenamente con un “nosotros” específico del MERCOSUR, lo que da cuenta de los posicionamientos favorables de los legisladores. En este sentido, aún el PN, en el plano comercial, defendía la continuidad del proceso integracionista.

Sin detenernos en el PO, que fue internalizado casi sin discusión en los tres países, el caso del PCPM merece una mayor atención. En efecto, ya mencionamos que constituyó un factor de *repolitización* particularmente claro en el caso del Congreso de Uruguay y en menor medida en Paraguay. Los debates de este Protocolo ponen de manifiesto nuevamente *la importancia del factor nacional* a la hora de explicar los posicionamientos de los legisladores; cabe recordar las argumentaciones del PN y PC que justificaron su rechazo. Así, ambos partidos consideraron explícitamente que afectaba los “intereses nacionales” del país, ya sea porque resignaba el mecanismo de aprobación por consenso entre los cuatro países, o porque cedía competencias soberanas del Estado uruguayo.

Por otro lado, la defensa del carácter exclusivamente económico-comercial del MERCOSUR (PN y PC en Uruguay, sectores del PLRA en Paraguay) o la apelación a la necesidad de profundizar y complejizar la integración (FA en Uruguay, PJ en Argentina, sectores de la ANR en Paraguay) *nos remiten a diferencias político-partidarias basadas en las ideologías de los partidos políticos considerados*, con la precaución de que hablamos de partidos políticos diferentes entre sí y difícilmente asimilables (con la excepción del FA) a una ideología política específica.

En este debate se definió también un aspecto crucial para el futuro del MERCOSUR: *la pérdida de identificación con el proceso de integración* por parte de legisladores pertenecientes a diferentes partidos políticos: la ANR y el PLRA en Paraguay; el PC y el PN en Uruguay. En esta línea, las creencias en torno a *cuál es el modo más idóneo de inserción internacional del país* (íntimamente vinculada al modelo de desarrollo que cada partido defiende) y *al impacto de la coyuntura sobre las posiciones políticas de los partidos* (especialmente notorio en el caso uruguayo por el conflicto con Argentina por las pasteras sobre el Río Uruguay, pero también de forma más difusa en el Paraguay) dan cuenta de que han cambiado los posicionamientos sobre el MERCOSUR. *Nos encontramos ahora con sectores partidarios proclives a abandonar un proceso que ya no se considera beneficioso y con el cual no se identifican*; de igual manera, se asume que el país tendrá mayores beneficios a nivel internacional si se suma a otros procesos “con mejores posibilidades”. El PCPM señala en este contexto *la emergencia de voces no sólo disconformes sino directamente refractarias al MERCOSUR*, al igual que los datos citados de estudios previos y el análisis de las propuestas partidarias de las últimas elecciones consideradas en nuestra investigación.

En definitiva, el análisis de los debates parlamentarios aporta argumentos para sostener que los posicionamientos de los legisladores *se definen, en primer lugar, por los marcos nacionales de pertenencia*. Esos posicionamientos *se construyen además en la vinculación entre el marco nacional respectivo y la lectura que cada legislador realiza, según el partido de pertenencia, en relación con costos y beneficios, identificación con la integración y evaluación del impacto positivo o negativo que tiene para el país pertenecer al MERCOSUR*.

Ahora bien, *la frase “según el partido de pertenencia” remite a las ideologías partidarias*, un factor que necesariamente debe ser tenido en cuenta cuando hablamos de ciertos partidos (situados en realidades nacionales específicas). En esta línea, y señalando posibles caminos de profundización de nuestro trabajo, las ideologías

partidarias parecen actuar *como “filtros” que condicionan la manera en que cada legislador evalúa los tres factores antes mencionados incidiendo decisivamente en el mantenimiento/profundización o pérdida de identificación con el proceso de integración.*

### **3-La CPCM y la dimensión partidaria a nivel regional**

Como se recordará, nuestra segunda hipótesis también involucraba a la CPCM. En esta línea, privilegiaba la *pertenencia nacional* como factor central para explicar el posicionamiento de los legisladores al interior de la CPCM, dependiente a su vez del mismo conjunto de factores ya explicitados en el apartado anterior. En este sentido, los datos, testimonios de legisladores y análisis efectuados en el Capítulo X dan cuenta de que *la hipótesis es correcta a nivel de cada delegación nacional, pero no en el plano de la propia CPCM como institución regional.*

Así, el relevamiento de los principales documentos elaborados por la CPCM dio cuenta de que desde la Comisión *se articuló una visión compleja de la integración regional* en donde no sólo se otorgó mayor importancia a temáticas prácticamente ignoradas en el nivel de las instancias decisorias del MERCOSUR, sino que se identificó plenamente a la democracia y al desarrollo económico como los objetivos principales del proceso de integración. La defensa de un MERCOSUR formulado en función del desarrollo integral de sus miembros permite afirmar que la CPCM se orientó hacia un modelo de integración diferente al sostenido por los legisladores de las Delegaciones Nacionales que la conformaban.

Este paradójico “resultado” fue producto de un conjunto de factores que involucraron, por un lado, los mecanismos de toma de decisiones y, por el otro, la marginalidad y el escaso poder de la Comisión a nivel regional.

En efecto la necesidad de consensuar -en un doble circuito nacional y regional- los posicionamientos institucionales de la CPCM, alentó posturas que trascendieron ampliamente a las agendas económico-comerciales que durante casi todo el período manejaron los Poderes Ejecutivos Nacionales y los propios legisladores miembros. Así, se elaboraron documentos más proclives a reflejar objetivos comunes en torno a la integración. A la vez el hecho de que todos los actores eran conscientes del escaso impacto de sus Recomendaciones a nivel del funcionamiento del MERCOSUR también favoreció la construcción de posicionamientos menos atados a la coyuntura, y más elaborados en función del horizonte deseable para el proceso.

En el plano de las delegaciones nacionales, en tanto, operaron similares restricciones en lo referente a la construcción de consensos entre los legisladores pertenecientes a diferentes partidos políticos. En este proceso el hecho de definir el posicionamiento de una delegación *nacional*, *propició la dilución de las fronteras partidarias a favor del factor común definido por la pertenencia nacional*. Cada delegación funcionaba como un cuerpo legislativo que representaba intereses nacionales y como tales efectuaban evaluaciones comunes vinculadas a los costos y beneficios de la integración, independientemente -hasta cierto punto- de las organizaciones políticas en las cuales se referenciaban.

La única excepción a esta dinámica de funcionamiento la encontramos cuando se discutió el PCPM, que dividió internamente a la delegación uruguaya. Aún así, los legisladores del PC y PN opositores al proyecto, participaron de su elaboración en tanto lo que estaba en juego era el “interés nacional”.

En este marco, la dificultad de identificar las pertenencias partidarias (con algunas salvedades registradas en los testimonios), a la hora de comprender el funcionamiento de la CPCM ha sido un factor común en todas las delegaciones analizadas. De igual manera, la escasa relevancia otorgada por los Congresos Nacionales y, por extensión, por los partidos políticos, también ha sido mencionada reiteradamente, en particular si consideramos el número de asistentes a las Reuniones de la Comisión.

Sin embargo, es claro -y así lo confirman los entrevistados- que la CPCM fue una experiencia particularmente positiva en términos de conocimiento mutuo de los actores: *un ámbito de socialización política que permitió establecer y estrechar lazos entre los dirigentes políticos (legisladores) de los países del MERCOSUR*. De acuerdo a lo planteado por Álvarez (2000) esa socialización fue de carácter personal más que partidario, dado la ausencia de comunicaciones fluidas y continuas entre los partidos políticos de los Estados del MERCOSUR, del escaso impacto al interior de las organizaciones partidarias del proceso de integración y de la poca relevancia en el plano político-electoral interno de cada país del propio MERCOSUR. Cabe destacar en este marco que las relaciones al interior de la CPCM *propiciaron la conformación de redes de relacionamiento entre políticos de los cuatro países*, que se activaron en momentos de crisis en algunos de los países y que facilitaron los relacionamientos entre dirigentes gubernamentales.

En suma, luego de evaluar los resultados de nuestra investigación en relación con las hipótesis formuladas oportunamente cabe finalizar nuestro trabajo con una serie de reflexiones generales.

En primer lugar, y en referencia a la “dimensión movilizadora de la opinión pública”, la tesis da cuenta de que, hacia finales de los años 80 y principios de los 90, todos los partidos políticos considerados apoyaban a la integración regional, vinculándola con las relaciones internacionales de la región (la posibilidad/necesidad de aunar esfuerzos) y con las políticas gubernamentales domésticas, como instrumento para potenciar/facilitar el desarrollo. Por su parte, el proceso que se puso en marcha en 1991, el MERCOSUR, contó -con escasas excepciones-, con una sólida base política nacional y regional, que facilitó la convergencia entre los posicionamientos partidarios en torno al regionalismo abierto. Esta inédita aproximación entre partidos políticos hasta entonces con escasos puntos en común, se quebró hacia finales de la década y derivó en una nueva divergencia, pero ahora en un marco definido por relaciones comerciales, sociales, políticas y hasta personales mucho más cercanas que las existentes cuando se firmó el TA. Por otro lado, el “nuevo MERCOSUR”, en construcción desde principios del nuevo siglo, no cuenta con la misma base política que el MERCOSUR de los años 90 y, a diferencia de éste, se enfrenta a posicionamientos claramente refractarios que dan cuenta de que algunos de los partidos políticos abordados han optado por otros modelos de inserción internacional que no involucran a la región más que en su dimensión económica-comercial.

En segundo lugar, la dimensión parlamentaria nos permitió indagar en torno al rol de los Congresos Nacionales, advirtiendo la contradicción que presentan los Poderes Legislativos cuando demandan mayor intervención a nivel regional sin haber logrado establecer pautas estables y eficaces a nivel nacional para procesar adecuadamente los desafíos del proceso de integración. El Congreso uruguayo es en este marco una excepción notable a nivel regional, que traduce las características particulares de su sistema político, de su sistema de partidos y de las reglas de funcionamiento de su régimen político.

En términos de posicionamientos, en tanto, los debates de los Tratados Fundacionales confirman la ruptura del consenso político en torno al MERCOSUR y la consolidación de visiones críticas que oscilan entre el rechazo absoluto y la demanda de reformulación del proceso de integración.

Por último, la dimensión de transnacionalización partidaria directa vía el análisis de la experiencia de la CPCM confirma *que la “dimensión partidaria” es una construcción que opera fundamentalmente a escala nacional*. Si bien identificamos redes de relacionamiento político que involucraron a diversos líderes partidarios (y la propia Comisión operó en este sentido) *no es posible visualizar en este período un espacio político regional que involucre a las organizaciones partidarias, actores centrales para el procesamiento de las demandas que genera a nivel societal un proyecto de la envergadura del MERCOSUR*. En este sentido, el proceso de integración parece operar aún durante los últimos años que abarca nuestro trabajo (2003-2006) en un nivel demasiado alejado de las 'realidades nacionales' de los países que lo componen.



## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1986), *Temas de Política Exterior Latinoamericana. El caso uruguayo*, Buenos Aires: GEL.
- AA.VV. (1993), *Políticas de Estado: estrategias de mediano y largo plazo*, Montevideo: TRILCE.
- ABAL MEDINA, Juan (2006a), “Explicando las causas internas del surgimiento y crisis del Frente Grande” en ABAL MEDINA, Juan (comp.), *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, Buenos Aires: Prometeo
- ABAL MEDINA, Juan (2004), *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, FCE.
- ABAL MEDINA y SAUREZ CAO, Julieta (2002), “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias para el régimen democrático”, en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan (Comp.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario: Homo Sapiens.
- ABENTE, Diego (1996), “Un sistema de partidos en transición. El caso del Paraguay”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 33 N° 96, (pp.39-62), Asunción.
- ABREU, Sergio (1998), *La Comisión Parlamentaria Conjunta y los Parlamentos de los Estados Miembros del MERCOSUR*, Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, Montevideo: CEFIR.
- ABREU, Sergio y BIZZOZERO, Lincoln (2000), *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, Buenos Aires: BID-INTAL
- ACHARD, Diego; FLORES SILVA, Manuel y GONZALEZ, Luis (1993), *Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del MERCOSUR y análisis de las opiniones de sus élites sobre dicho acuerdo*, Buenos Aires: BID-INTAL
- ACHARD, Diego; FLORES SILVA, Manuel y GONZALEZ, Luis (1994), *Las élites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR*, Buenos Aires: BID-INTAL
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp) (2010), “Estudio 76-Uruguay. Encuesta a Diputados uruguayos 2007-2011. Ficha Técnica”, mayo-junio 2010, Universidad

- de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm) Consulta: 04 de junio de 2011.
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp) (2008a), “Estudio 67-Argentina. Encuesta a Diputados argentinos 2007-2011. Ficha Técnica”, marzo-junio 2008, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm) Consulta: 04 de junio de 2011.
  - ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp) (2008b), “Estudio 64-Paraguay. Encuesta a Diputados paraguayos 2008-2013. Ficha Técnica”, octubre-noviembre 2008, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm) Consulta: 04 de junio de 2011
  - ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp) (2006), “Estudio 54-Uruguay. Encuesta a Diputados uruguayos 2005-2010. Ficha Técnica”, marzo-abril 2006, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Uruguay/MarginalesUruguayIII\\_partidos.pdf](http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Uruguay/MarginalesUruguayIII_partidos.pdf). Consulta: 04 de junio de 2011.
  - ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp) (2004), “Estudio 51-Argentina. Encuesta a Diputados argentinos 2003-2007. Ficha Técnica”, abril-junio 2004, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Argentina/Marginales%20Argentina%20II.pdf> Consulta: 3 de junio de 2011.
  - ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp) (2003), “Estudio 49-Paraguay. Encuesta a Diputados paraguayos 2003-2008. Ficha Técnica”, agosto-septiembre 2003, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/Fichas-tecnicas3/FichatecnicaParaguay03-08.pdf>. Consulta: 3 de junio de 2011.
  - ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (2002), “El programa de los partidos políticos latinoamericanos”, en *Revista POSTData* N° 8, Buenos Aires, septiembre 2002, (pp.117-158)
  - ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp) (2001), “Estudio 33-Uruguay. Encuesta a Diputados uruguayos 2000-2005. Ficha Técnica”, marzo-julio 2001, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en

[http://americo.usal.es/oir/elites/Fichas\\_tecnicas2/FichatecnicaUruguay\\_00-05.pdf](http://americo.usal.es/oir/elites/Fichas_tecnicas2/FichatecnicaUruguay_00-05.pdf).

Consulta: 04 de junio de 2011

- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp) (1998a), “Estudio 05-Argentina. Encuesta a Diputados argentinos 1997-2001. Ficha Técnica”, mayo-junio 1998, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Argentina/Marginales%20Argentina%20II.pdf>. Consulta: 3 de junio de 2011
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp) (1998b), “Estudio 21-Paraguay. Encuesta a Diputados paraguayos 1998-2001. Ficha Técnica”, agosto-septiembre 1998, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/Fichas\\_tecnicas2/fichatecnicaparaguay98-03.pdf](http://americo.usal.es/oir/elites/Fichas_tecnicas2/fichatecnicaparaguay98-03.pdf) Consulta: 3 de junio de 2011
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp.) (1996a), “Estudio 06-Argentina. Encuesta a Diputados argentinos 1995-1997. Ficha Técnica”, agosto-septiembre 1996, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Argentina/Marginales%20Argentina%20I.pdf> Consulta: 3 de junio de 2011
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp.) (1996b), “Estudio 34-Uruguay. Encuesta a Diputados uruguayos 1995-2000. Ficha técnica”, agosto-septiembre 1996, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/Fichas\\_tecnicas1/FichatecnicaUruguay\\_95-00.pdf](http://americo.usal.es/oir/elites/Fichas_tecnicas1/FichatecnicaUruguay_95-00.pdf). Consulta: 04 de junio de 2011
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (Resp.) (1996c), “Estudio 22-Paraguay. Encuesta a Diputados paraguayos 1993-1998. Ficha técnica”, agosto-septiembre 1996, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Disponible en [http://americo.usal.es/oir/elites/Fichas\\_tecnicas1/Fichatecnicaparaguay93-98.pdf](http://americo.usal.es/oir/elites/Fichas_tecnicas1/Fichatecnicaparaguay93-98.pdf). Consulta: 04 de junio de 2011
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2003), *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ALOP (comp.) (2011), *Mercosur, 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional*, Montevideo: ALOP.

- ALVAREZ, Gabriel (2000): *Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cono Sur*, Tesis Doctoral en Antropología Social, Universidad de Brasilia, Brasilia, (mimeo).
- ALZAGA, Aníbal; FERREIRA, Juan Raúl; ROSENDE, Raúl y MARTÍNEZ LARRECHEA, Enrique (1987), *Los nacionalistas y la política internacional*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- ANGELONI, Juan y GAVEGLIO, Silvia (2000), “Una aproximación a los conceptos de globalización y regionalismo abierto. Notas para un análisis crítico”, en FERNÁNDEZ, Arturo y GAVEGLIO, Silvia (comp.), *Globalización, integración, MERCOSUR y desarrollo local*, Rosario: Homo Sapiens.
- ANGELOZ, Eduardo (1989), *La Argentina de los 90. La década del crecimiento y la justicia*, Buenos Aires.
- ANSALDI, Waldo (2003), *Tierra en llamas. América Latina en los años 1930*, La Plata: Ediciones Al Margen.
- ARANDA, Saturnino (2000), “El justicialismo y los desafíos contemporáneos”, Rosario: ATFAR.
- ARCE, Gustavo y GUERRA, Daniela (2007), *El Uruguay en el primer lustro del siglo XXI*, Montevideo: Facultad de Derecho.
- ARDITI, Benjamin (1992), “Elecciones municipales y democratización en el Paraguay”, en Revista Nueva Sociedad N° 117 (pp.48-57) [en línea] Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/2069\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2069_1.pdf) Consulta: 13 de agosto de 2011
- ARDITI, Benjamín (1990a), *Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición*, Documento de Trabajo N° 32, Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- ARDITI, Benjamín (1990b), *El retorno de la política. Poder, partidos y democratización en el Paraguay Posestronista*, Asunción: CDE-Fundación Friedrich Eber.
- ARTEAGA, Juan José (2008), *Breve historia contemporánea de Uruguay*, Buenos Aires: FCE.
- ARUJ, Hernan (2009), “Democratizando la política exterior: la agenda de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina entre 1999 y 2008”, ponencia presentada en las *I Jornadas de Relaciones Internacionales “Las Relaciones Internacionales hoy, una disciplina en constante*

*movimiento*”, Capital Federal, FLACSO [en línea] Disponible en [http://www.ieeri.com.ar/fp/ppe/docs/\\_hernan%20aruj%20-%20ComisionMERCOSUR%2009-08.pdf](http://www.ieeri.com.ar/fp/ppe/docs/_hernan%20aruj%20-%20ComisionMERCOSUR%2009-08.pdf) Consulta: 04 de junio de 2010.

- BALASSA, Bela (1964), *Teoría de la integración económica*, México: UTEHA.
- BAREIRO, Line (1997), “Paraguay. Buenos y malos no son lo que fueron”, en Nueva Sociedad, N° 152, noviembre-diciembre (pp.4-10) [en línea] Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/2634\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2634_1.pdf) Consulta: 5 de agosto de 2010
- BARREDA, Mikel y COSTAFREDA, Andrea (2002), “La transición democrática y el sistema político institucional”, en PRATS I CATALA (dir.), *Diagnóstico institucional de la República del Paraguay*, Asunción: Institut Internacional de Governabilitat-Proyecto LAGNIKS.
- BASSET, Yann (2003), “Abstención y voto negativo. De la interpretación sociológica a la lógica política”, en CHERESKY, Isidoro (comp.), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2001*, Rosario: Homo Sapiens.
- BECKER, Joachim (1997), “Integración y regulación: una comparación entre la Unión Europea y el MERCOSUR” [en línea] Disponible en <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1258/1614> Consulta: 10 de mayo de 2011.
- BELL, Lara (2005): “La cosecha del Neoliberalismo en América Latina” [en línea]. Disponible en [www.flacso.uh.cu/sitio\\_revista/num1/articulos/art\\_JBell5.pdf](http://www.flacso.uh.cu/sitio_revista/num1/articulos/art_JBell5.pdf) Consulta: 23 de mayo de 2009.
- BERLINSKI, Julio (2004), *Los impactos de la política comercial: Argentina y Brasil (1988-1997)*, Buenos Aires: Siglo XXI
- BERNAL-MEZA, Raúl (2008), “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, en *Revista Brasileña de Política Internacional* N° 51 (pp.154-178).
- BERNAL-MEZA, Raúl (2002), “Política Exterior Argentina: De Menem a De la Rúa ¿hay una nueva política?”, en *São Paulo em Perspectiva*, N° 16 (pp.74-93) [en línea] Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n1/12126.pdf>. Consulta: 12 de diciembre de 2010.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2000), *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores comparadas*, Buenos Aires: Nuevo Hacer.

- BID-INTAL (1997), *Informe MERCOSUR N° 2, Enero-Junio 1997*, Año 2, Buenos Aires: BID-INTAL.
- BID-INTAL (1999), *Informe MERCOSUR N° 5. Período 1998-1999*, Año 4, Buenos Aires: BID-INTAL.
- BID-INTAL (2000), *Informe MERCOSUR N° 6. Período 1999-2000*, Año 5, Buenos Aires: BID-INTAL.
- BID-INTAL (2001), *Informe MERCOSUR N° 7. Período 2000-2001*, Año 6, Buenos Aires: BID-INTAL.
- BID-INTAL (2002), *Informe MERCOSUR N° 8. Período 2001-2002*, Año 7, Buenos Aires: BID-INTAL.
- BID-INTAL (2003), *Informe MERCOSUR N° 9. Período 2003-2004*, Año 8, Buenos Aires: BID-INTAL.
- BINAGHI, Javier (1999), “La política exterior argentina frente a la integración. Razones y objetivos de su participación en la ALALC, el PICE y el MERCOSUR”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (1998): “Evolución de las ideas de la CEPAL”, en *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, Santiago de Chile: CEPAL.
- BIZZOZERO, Lincoln (2008), *Uruguay en la creación del MERCOSUR ¿Un cambio en la política exterior?*, Montevideo: Universidad de la República.
- BIZZOZERO, Lincoln (2007), “La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo, en FERRO CLERICÓ, Lilia; CASTRO, Serrana; HERNÁNDEZ NILSON, Diego y SOTO, Analaura (coord.), *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*, (pp.17-43) Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República [en línea] Disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf> Consulta: 30 de diciembre de 2010.
- BIZZOZERO, Lincoln (2006), “La inserción internacional de Uruguay ante las próximas décadas: geografías mundiales y estrategias regionales”, en *Cuadernos del CLAEH*, Uruguay, año 30, N° 94-95, (pp.35-57).
- BIZZOZERO, Lincoln (2002), *El proceso de construcción del MERCOSUR. Una evaluación de sus primeros diez años*, DT N° 56, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

- BIZZOZERO, Lincoln (1998), *La Política Exterior en los Nuevos regionalismos. El Uruguay de los noventa*, DT N° 36, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales
- BIZZOZERO, Lincoln (1996), “Negociación y comunicación del gobierno a la ciudadanía. La integración como tema”, en BIZZOZERO, Lincoln; PEREZ ANTÓN, Romeo; FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson y PASTORINO, Ana María (1996): *Comportamiento del gobierno uruguayo frente al MERCOSUR*, Documento de Trabajo N° 25, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- BIZZOZERO, Lincoln (1993), *Los inicios del MERCOSUR y el ingreso de Uruguay*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- BIZZOZERO, Lincoln; PEREZ ANTÓN, Romeo; FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson y PASTORINO, Ana María (1996): *Comportamiento del gobierno uruguayo frente al MERCOSUR*, Documento de Trabajo N° 25, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- BIZZOZERO, Lincoln y PASTORINO, Ana (1998), *Documento de síntesis CEFIR. La Comisión Parlamentaria Conjunta: una visión de su funcionamiento*. Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, CEFIR, Montevideo
- BIZZOZERO, Lincoln y VERA, Tabaré (1995), *De Asunción a Ouro Preto. Definiciones y estrategias en la construcción del MERCOSUR*, Documento de Trabajo 1/95, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales
- BIZZOZERO, Lincoln y LUJÁN, Carlos (1992a), *Uruguay y la integración en la subregión. Entre el desafío y la necesidad de supervivencia.*, DT N° 1, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo: Universidad de la República.
- BIZZOZERO, Lincoln y LUJAN, Carlos (1992b), *La política exterior del Gobierno de Transición en Uruguay*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- BIZZOZERO, Lincoln y LUJÁN, Carlos (1991), *Uruguay y la integración en la subregión. Entre el desafío y la necesidad de la supervivencia*, Documento de Trabajo N° 1, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- BOLDORINI, María Cristina y ZALDUENO, Susana Czar de (1995), “La estructura jurídico institucional del MERCOSUR después del Protocolo de Ouro Preto”, en *Boletín Informativo Techint* N° 283 (pp.73-90) [en línea] Disponible en

<http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR538.pdf> Consulta:  
10 de diciembre de 2010.

- BOLOGNA, Bruno (2008), “La vigencia de la teoría de la autonomía de Puig para analizar el gobierno de Menem”, en *Revista Ágora Internacional*, Año 3, N° 6, Julio.
- BOLOGNA, Bruno (1991): *Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem*, Serie Informes sobre proyectos de investigación N° 2, Rosario: CERIR.
- BOLOGNA, Bruno (1977), *Conflicto Honduras-El Salvador*, Colección Proceso N° 14, Buenos Aires: Tierra Nueva
- BORDA, Dionisio y MASI, Fernando (2002), “Estancamiento económico y desgaste político en los años del MERCOSUR”, en BOUZAS, Roberto (coord.) (2002), *Realidades Nacionales Comparadas*. Tomo II, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín-Fundación OSDE
- BOTTO, Mercedes; TUSSIE, Diana y DELICH, Valentina (2009), *El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional*, DT N° 35, Buenos Aires: FLACSO.
- BOUZAS, Roberto (2003a), “¿Puede sobrevivir el MERCOSUR?”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, N° 23, diciembre de 2003, (pp. 231-242).
- BOUZAS, Roberto (2003b), *Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR*, Documento del Seminario “Global y Local: el desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe”, Milán: BID.
- BOUZAS, Roberto (coord.) (2002). *Realidades Nacionales Comparadas*. Tomo I y II, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín-Fundación OSDE.
- BOUZAS, Roberto (2001), “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vú?”, en *Desarrollo Económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 41, n° 162, julio-septiembre 2001, (pp. 179-200).
- BOUZAS, Roberto (1996), “El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA, MERCOSUR y después”, en *Desarrollo Económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 36, Número Especial, verano de 1996, (pp. 87-108).



- BOUZAS, Roberto y FANELLI, José María (2001), *MERCOSUR: integración y crecimiento*, Buenos Aires: Fundación OSDE.
- BOUZAS, Roberto y FFRENCH, Davis (2005), “Globalización y políticas nacionales. ¿Cerrando el círculo?”, en *Desarrollo Económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 45, n° 179, octubre-diciembre 2005, (pp. 323-348).
- BOUZAS, Roberto y SOLTZ, Hernán (2002), *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR*, Arbeitspapier N° 1, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo [en línea] Disponible en <http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/ilas/archiv/arbeitspapiere/arbeitspapiere1.pdf>. Consulta: 27 de julio de 2009.
- BREZZO, Liliana y YEGROS, Ricardo (2010), *Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay*, Asunción: El Lector.
- BUQUET, Daniel y CHASQUETTI, Daniel (2005), “Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, N° 2 (pp. 143-152).
- BUSSO, Anabella (1991), “Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana: los condicionantes externos” en NOHLEN, Dieter y FERNANDEZ, Mario (1991), *Democratización y política exterior: Análisis comparado en torno de tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay*, Estudios Internacionales, N° 94, Universidad de Chile.
- CABALLERO SANTOS, Sergio (2009), “El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración sudamericana”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR, n° 8, octubre-diciembre 2009.
- CAEIRO, Daniel (2001), *Crónica de un matrimonio político. La relación histórica entre peronistas y colorados*, Asunción: Intercontinental
- CAETANO, Gerardo (coord.) (2009a), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Uruguay: CEFIR.
- CAETANO, Gerardo (2009b), “Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n° 219, enero-febrero 2009, (pp.157-172).

- CAETANO, Gerardo (2007), “MERCOSUR: ¿quo vadis?”, en *Umbrales de América del Sur*, Buenos Aires, año 1, n° 1, diciembre 2006-marzo 2007, (pp. 51-64).
- CAETANO, Gerardo (2007b), “Del triunfo electoral a los desafíos del gobierno. El primer tramo del gobierno del Frente Amplio (2004-2006)”, en CHERESKY, Isidoro (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires: Manantial.
- CAETANO, Gerardo (2006), *Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para “otro” MERCOSUR?*, Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.
- CAETANO, Gerardo (2006), “2007: el MERCOSUR en el cruce de caminos”, en *Cuadernos del CENDES*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, año/Vol. 23, n° 63, septiembre-diciembre 2006, (pp.27-57).
- CAETANO, Gerardo (2004a), *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*, Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.
- CAETANO, Gerardo y VAILLANT, Marcel (2004b), *¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay y qué Uruguay necesita el MERCOSUR? Apuntes para entender requerimientos recíprocos*, Documento de Trabajo N° 15, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CAETANO, Gerardo; PEREZ ANTÓN, Romeo y CORONEL, Álvaro (2003), “La dimensión parlamentaria en la nueva institucionalidad del MERCOSUR: enfoques normativo y decisonal”, en CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (eds), *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*, Montevideo: CLAEH.
- CAETANO, Gerardo, VAZQUEZ, Mariana y VENTURA, Deisy (2009), “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto”, en CAETANO, Gerardo (coord.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Uruguay: CEFIR.
- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (ed.) (2003), *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*, Montevideo: CLAEH.
- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.) (2000a), *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*, Uruguay: CLAEH.

- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.) (2000b), *Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos*, Uruguay: CLAEH.
- CAETANO, Gerardo y PEREZ ANTÓN, Romeo (1998), *Los Parlamentos del MERCOSUR: Desafíos y Modernización*, Montevideo: CLAEH.
- CAETANO, Gerardo, RILLA, José y PÉREZ ANTÓN, Romeo (1988). “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos, en *Cuadernos del CLAEH*, v. 44, pp. 36-61.
- CAFIERO, Antonio (2009), *Doctrina Peronista*, Buenos Aires: COPPPAL.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires: Prometeo.
- CANELO, Paula (2011), “Son palabras de Perón. Continuidades y rupturas discursivas entre peronismo y menemismo”, en PUCCIARELLI, Alfredo (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI
- CARDOSO, Elsa (2007), “Lo político en la integración”, en *Revista Humanía del Sur*, Año 2, N° 2, enero-junio (pp.187-200), Venezuela.
- CASTELLANO, Matías (2008), “El Frente Amplio Uruguayo, las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en su interior”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR
- CAVAROZZI, Marcelo (2006), *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*, Ariel, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, Marcelo (1996), *El capitalismo tardío y sus crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens.
- CEPAL (1999), *Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Objetivos y funciones*, México: CEPAL [en línea]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/7869/lcmex1410.pdf> Consulta: 15 de abril de 2010.
- CEPAL (1994), *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: CEPAL.

- CHASQUETTI, Daniel (1998), “Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay” (1971-1997), en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 10 1997/98 (pp.25-45).
- CHUDNOVSKY, Daniel y ERBER, Fabio (1999), “Impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de máquinas y herramientas”, en *Revista Integración y Comercio*, N° 7-8, BID-INTAL, enero-agosto (pp.213-255).
- CHUDNOVSKY, Daniel y LOPEZ, Andrés (2002), *Integración regional e inversión extranjera directa: el caso del MERCOSUR*, Buenos Aires: BID-INTAL.
- CHUDNOVSKY, Daniel; LOPEZ, Andrés y MELITSKO, Silvana (2000), “¿Ha contribuido el MERCOSUR al desarrollo económico argentino?”, en *Revista Integración y Comercio*, N° 10, BID-INTAL, enero-abril (pp.35-67).
- CINGOLANI, Luciana (2006), “Partidos políticos y sistemas de partidos”, en AZNAR, Luis y DE LUCA, Miguel (comp.), *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires.
- CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (2000), *Historia General de las Relaciones Exteriores Argentinas. Tomo VII: La Argentina frente a la América del Sur (1881-1930)* [en línea]. Disponible en [http://www.argentina-ree.com/home\\_nueva.htm](http://www.argentina-ree.com/home_nueva.htm) Consulta: 10 de junio de 2010.
- CISNEROS, Andrés y PIÑERO IÑIGUEZ, Carlos (2002), *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*, Buenos Aires, ISEN-GEL.
- CLAVES DEL BICENTENARIO (2009), *El pensamiento del radicalismo*, Buenos Aires: El Ateneo.
- CLEMENTE BATALLA, Isabel (2005), *Política exterior de Uruguay. Problemas, tendencias, actores y agenda*, DT N° 69, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- COLACRAI, Miryam (2006), “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR”, en BORON, Atilio y LECHINI, Gladis (comp.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, (pp.381.397).

- COLAZO, Carmen (1990), *Los partidos políticos en el Paraguay. Estructura interna*, Asunción: CIDSEP
- CORTINA, Rubén y ROBLES, Alberto José (2006), *Mercosur, integración y sociedad de trabajo*, Buenos Aires: Corregidor.
- COSTA BONINO, Luis (1996), “Wilson Ferreira Aldunate y la lógica nacionalista” [en línea] Disponible en <http://www.politicauruguay.com/uy/WFAyLLN.pdf> Consulta: 10 de agosto de 2009.
- CUEVA, Agustín (2008), “Posfacio. Los años ochenta: una crisis de alta intensidad”, en MOREANO, Alejandro (pres.), *Entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.
- DABENE, Oliver (2009), *Parlamentos supranacionales y representatividad nacional en Latinoamérica*, DT. Universidad de Salamanca.
- DA CONCEIAO TAVARES, María (1998): “La CEPAL y la Integración Económica de América Latina” en *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, Santiago de Chile: CEPAL.
- DAGUERRE, Juan Andrés (2004), *La renovación ideológica del Encuentro Progresista-Frente Amplio: el cambio de la matriz ideológica y la búsqueda de modelos teóricos alternativos*, Tesis de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, mimeo.
- DA MOTA VEIGA, Pedro y RIOS, Sandra (2008), “O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, en *Breves Cindes* N° 10, agosto [en línea] Disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03122.pdf> Consulta: 3 de diciembre de 2010.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro (1997), “El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA”, en *Revista Integración y Comercio*, N° 3, BID-INTAL, septiembre-diciembre (pp.3-31).
- DÁVILA, Andrés (1998), “Partidos e Integración en América Latina. ¿Tienen la culpa de algo?”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, junio, Vol. 7, número 012, (pp. 141-168).
- DEVLIN, Robert y ESTEVADEORDAL, Antoni (2001), “¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?”, en *Documento de Trabajo* N° 7, Buenos Aires: INTAL-ITD-STA.

- DE ALMEIDA, Paulo (1998), “Brasil y el futuro del MERCOSUR”, en *Revista Integración y Comercio* N° 6, BID-INTAL, septiembre-diciembre (pp.65-81).
- DE RIZ, Liliana (2008), “Uruguay: la política del compromiso”, en AA.VV (2008), *Cultura política y alternancia en América Latina*, Madrid: Pablo Iglesias.
- DE SIERRA, Gerónimo (2002), “Uruguay y América Latina ante la(s) integración(es)”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, N° 20, año XV, junio de 2002, (pp.7-9).
- DE SIERRA, Gerónimo (2002), “Un modelo analítico aplicado al caso de Paraguay. Variables internas y externas en los análisis de ‘costo-beneficio’ de inserción al MERCOSUR”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, n° 20, año XV, junio de 2002, (pp.102-109).
- DE SIERRA, Gerónimo (coord.) (2001), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- DI TELLA, Torcuato y KIRCHNER, Néstor (2003), *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*, Buenos Aires: Galerna.
- DI TELLA, Torcuato (1999), *El modelo político paraguayo. Raíces y perspectivas*, DT 6, Buenos Aires: La Crujía.
- DOLDAN, Enzo (1980), *Reflexiones sobre el liberalismo y los partidos políticos en el Paraguay*, Asunción: Orbis
- DRUMMOND, María Claudia (2009), “Parlamento do MERCOSUL: Consolidação e desenvolvimento de suas competências”, en CAETANO, Gerardo (coord.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Uruguay: CEFIR.
- DRUMMOND, María Claudia (1998), *Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR: Alternativas para su Fortalecimiento*, Seminario Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, CEFIR, Montevideo.
- DRUMMOND, María Claudia (1993), “O MERCOSUL político: A Comissão Parlamentar Conjunta”, en *Boletín de Integração Latino-Americana*, Brasil, Edição especial, março 1993.
- EISSA, Sergio (2011), “Ni constante ni tan inconstante. Política Exterior Argentina en Democracia (1983-2007)”, en *Working Papers* N° 21, Buenos Aires:

CAEI.[en línea] Disponible en [http://www.caei.com.ar/sites/default/files/21\\_0.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/21_0.pdf)  
Consulta: 8 de noviembre de 2011

- EPSTEIN, Juan (2009), *Los determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur. El caso de Brasil (1995-2008)*, Buenos Aires: Latin American Trade Network-FLACSO.
- ESCUDE, Carlos (1999), “Argentina y sus alianzas estratégicas”, en ROJAS ARAVENA, Francisco (ed), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, Chile: FLACSO.
- ESCUDE, Carlos (1995), *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Argentina: GEL.
- ESTAY REYNO, Jaime (coord.) (2000), *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo*, Cuba: BUAP-UMSNH.
- FAIR, Hernán (2008), “El plan de convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem”, en *Revista de Ciencia Política*, N° 3, Buenos Aires, marzo [en línea] Disponible en <http://www.revcienciapolitica.com.ar/ediciones.php>. Consulta: 5 de julio de 2011.
- FAJNZYLBBER, Fernando (1984): *La industrialización trunca de América Latina*, México: Centro Editor de América Latina.
- FERREIRA COSTA FILHO, Antonio (1998), *Información, comunicación y estructura administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR: propuesta de mejora*, Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, Montevideo: CEFIR.
- FERRER, Aldo y JAGUARIBE, Helio (2001), *Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?*, Buenos Aires: FCE.
- FERRER, Aldo (1999), *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*, Buenos Aires: FCE.
- FERRER, Aldo (1997), *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Buenos Aires: FCE.
- FERRO CLÉRICO, Lilia (2007), “La política exterior de los gobiernos de transición y consolidación democrática en Uruguay: 1985-2000”, en FERRO

- CLERICÓ, Lilia; CASTRO, Serrana; HERNÁNDEZ NILSON, Diego y SOTO, Analaura (coord.), *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*, (pp.63-74) Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República [en línea] Disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf> Consulta: 30 de diciembre de 2010.
- FERRO CLÉRICO, Lilia (2006), “Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006), en *América Latina Hoy*, Salamanca, año/Vol. 44, diciembre 2006, (pp.115-132) [en línea] Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804406.pdf> Consulta: 25 de septiembre de 2009.
  - FILGUEIRAS, Luiz (2009): *O Neoliberalismo no Brasil: Estrutura, Dinâmica e Ajuste do Modelo Econômico*, Buenos Aires: CLACSO.
  - FLESTCHNER, Carlos (1987), “La ideología del liberalismo económico en Paraguay”, en *Seminario sobre Ideologías de los Partidos Políticos del Paraguay* (1987), Asunción: Instituto Paraguayo de Estudios Sociales.
  - FRYDMAN, Felipe (2000), “Los problemas del MERCOSUR con franqueza”, en *Boletín Informativo Techint* N° 301, (pp.17-20) [en línea] Disponible en <http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR389.pdf> Consulta: 30 de diciembre de 2010.
  - FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (1998), *El rol de los partidos políticos en los procesos de integración: MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA*, Seminario 5 de agosto de 1997, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer-ODCA
  - FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (1999), *El MERCOSUR y la gente. Jornadas de trabajo interpartidario*, 13 y 14 de agosto de 1998, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer-PNUD-OCDA-PJ.
  - GARCE, Adolfo y YAFFE, Jaime (2006), “La izquierda uruguaya: ideología, estrategia y programa (1971-2004)”, en *Revista América Latina Hoy* N° 44 (pp.87-114).
  - GARCE, Adolfo y YAFFE, Jaime (2004), *La era progresista*, Montevideo: Fin de Siglo.
  - GARCIA AGÜERO, Stella Mary (1996), *Transformaciones globalizadoras: notas para un análisis*, DT N° 84, Asunción: BASE Investigaciones Sociales.
  - GHIGGINO, Gonzalo (2011), “A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana”, Grupo de Estudios



Internacionales Contemporáneos [en línea] Disponible en <http://geic.files.wordpress.com/2011/03/ai-004-20111.pdf> Consulta: 5 de noviembre de 2011.

- GIACALONE, Rita (2000), “Los empresarios y la integración regional desde la perspectiva de las relaciones internacionales”, en *Revista de Humanidades* N°, Tecnológico de Monterrey (pp.47-69) [en línea] Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=38400803> Consulta: 10 de septiembre de 2010.
- GINESTA, Jacques (2002), *El MERCOSUR en tiempos de crisis*, Montevideo: IEPI [en línea] Disponible en <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos/Elet/pdf/Jacques%20Ginesta.pdf> Consulta: 2 de mayo de 2010.
- GIORDANO, Pablo (2004), *Mirando al MERCOSUR y al mundo: estrategia de comercio e integración para Paraguay*, Buenos Aires: BID-INTAL.
- GOBBI, Hugo (2001), *Démocratie e Intégration dans le MERCOSUD. Le rôle de la Commission Parlementaire Conjointe*, Louvain-la-Neuve: CIACO.
- GONZALEZ GARABELLI, Carlos (2011), *Apuntes históricos e ideología del liberalismo paraguayo*, Asunción: Ediciones y Arte.
- GRANDI, Jorge y BIZZOZERO, Lincoln (1997), “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en *Revista Integración y Comercio* N° 3, Septiembre-Diciembre [en línea]. Disponible en [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_INTAL\\_IYC\\_03\\_1997\\_Grandi-Bizzozero.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_03_1997_Grandi-Bizzozero.pdf) Consulta: 01 de julio de 2008.
- GROS ESPIELL, Héctor (2000), “La democracia: reaseguro para la vigencia de MERCOSUR”, en *Revista Paraná Eleitoral* N° 37 [en línea] Disponible en [http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impresso.php?cod\\_texto=19](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=19) Consulta: 6 de marzo de 2011.
- GROSSO, Beatriz y SVETAZ, María (2000), *El Poder Legislativo en la democracia y la integración*, Buenos Aires: OEA.
- GUADAGNI, Alieto (1994), “Argentina y el acceso a los mercados internacionales”, en *Boletim de Integração Latinoamericana*, N° 13, Abril-Junio.
- GULLO, Marcelo (2005), *Argentina-Brasil. La gran oportunidad*, Buenos Aires: Biblos.
- HARNECKER, Marta (1995), *Forjando la esperanza*, Santiago de Chile: LOM

- HASENCLEVER, Lía; LOPEZ, Andrés y de OLIVEIRA, José (1999), “El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector petroquímico”, en *Revista Integración y Comercio*, N° 7-8, BID-INTAL, enero-agosto (pp.183-212).
- HAAS, Ernst (1972), “El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar”, en *Revista de la Integración*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, (pp.85-130) [en línea]. Disponible en [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista\\_Integracion/documentos/le\\_REVINTEG\\_010\\_1972\\_Estudios\\_02.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/le_REVINTEG_010_1972_Estudios_02.pdf) Consulta: 20 de diciembre de 2009.
- HAAS, Ernst (1966), *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires: INTAL-BID.
- HAAS, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press.
- HALPERÍN DONGHI, Tulio (1998), *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid: Alianza Editorial.
- HIRST, Mónica (1996), “La dimensión política del MERCOSUR. Actores, politización e ideología”, en *Revista Estudios Avanzados*, N° 27, Brasil, pp.217-250.
- HOFFMANN, Stanley (1982), “Reflections on the Nation-State in Western Europe Today”, *Journal of Common Market Studies*, vol. XXI, 2/2 (pp. 21-38).
- HONTEBEYRIE, Pierre (2003), *Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Informe Final* (memo).
- IGLESIAS, Gonzalo y ESCUDER, María Laura (2009), *Los determinantes domésticos del regionalismo en Argentina: actores, instituciones y proceso de formulación de políticas*, Buenos Aires: Latin American Trade Network-FLACSO.
- INSTITUTO FERNANDO OTORGUÉS (1993), “Inserción internacional y competitividad: algunas reflexiones”, en AA.VV. (1993), *Políticas de Estado: estrategias de mediano y largo plazo*, Montevideo: TRILCE.
- INSTITUTO MANUEL ORIBE (1996), *60 meses que cambiaron al país*, Montevideo: Instituto Manuel Oribe-Partido Nacional
- JANKA, Helmut (1975), “ALALC, ¿ilusión o posibilidad?”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 19-20 (pp.3-19), julio-octubre [en línea] Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/179\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/179_1.pdf) Consulta: 3 de agosto de 2010

- JELIN, Elizabeth (2001), Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR, en de SIERRA, Gerónimo (coord.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter (2004), “El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”, en *Zona Abierta*, 108-109, 2004 (pp. 9-42).
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988a), *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988b), *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires: GEL.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (eds.) (1972), *Trasnational Relations and World Politics*. Cambridge, Harvard University Press.
- KFURI, Regina y LAMAS, Bárbara (2008), “Paraguai Quo Vadis? Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos”, en *Revista Cena Internacional*, Vol. 10 N° 1 (pp.7-31) [en línea] Disponible en [http://132.248.9.1:8991/hevila/CENA Internacional/2008/vol10/no1/1.pdf](http://132.248.9.1:8991/hevila/CENA_Internacional/2008/vol10/no1/1.pdf). Consulta: 4 de julio de 2010
- LANZARO, Jorge (2005), “La izquierda en Uruguay: de la oposición al gobierno”, en *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Año 2, N° 3, Noviembre (pp.185-197).
- LANZARO, Jorge (2001), “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- LARSEN, Henrik (1997). *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain, and Europe*. London: Routledge.
- LASCANO, Marcelo (2001), “La década de los noventa: Presupuestos intelectuales dominantes y resultados”, en LASCANO, Marcelo (comp.) (2001), *La economía argentina hoy*, Buenos Aires: El Ateneo.
- LEIRAS, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires: Prometeo.
- LEIRAS, Santiago (2005), “Carlos Menem y Fernando Collor de Melo. ¿Arquitectos del MERCOSUR?”, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios

Internacionales [en línea] Disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/20.pdf> Consulta: 10 de noviembre de 2011.

- LEVITSKY, Steven (2005): *Las transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- LICHTMAJER, Leandro (2010), “El eclipse de los centros y comités de base en el radicalismo tucumano: reflexiones sobre las prácticas políticas en la década de 1940” [en línea] Disponible en [http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro\\_historia\\_politica/material/Texto%20Lichtmajer.pdf](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/material/Texto%20Lichtmajer.pdf) Consulta: 03 de noviembre de 2011.
- LOPEZ, Magdalena (2010), “El Marzo Paraguayo: ¿un caso de fortalecimiento democrático?”. Ponencia presentada en el *IV Taller Paraguay desde las Ciencias Sociales*, Rosario, Argentina.
- LOPEZ, Magdalena (2010), “La restauración del orden democrático en Paraguay. Apuntes para entender el triunfo de Fernando Lugo dentro de una larga transición inconclusa”, en *Revista Desafíos*, Vol. 22 N° 2, Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 71-107.
- LOPEZ, Magdalena (2010), “La democracia en Paraguay: un breve repaso sobre los partidos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez”, en *Revista Enfoques*, Vol. III N° 13, Universidad Central de Chile, Chile, pp. 89-106.
- LOPEZ, Magdalena (2009), “Gobierno y partidos políticos en Paraguay: ¿Estabilidad o cambio con el triunfo de Lugo? Un análisis histórico-político y electoral”. Ponencia presentada en el *XXVII Congreso ALAS*, Buenos Aires, Argentina.
- LOPEZ, Magdalena (2008), “Cambio político en Paraguay. Desafíos actuales en el contexto de los nuevos gobiernos de América Latina” en *Revista Ciencias Sociales*, (71), 36-38.
- LOPEZ, Magdalena (2008), “El rol de los partidos políticos para el desarrollo democrático. El caso Paraguay. Lugo, un clivaje estratégico en la vida política” [versión electrónica] en *Revista Zoom*. Disponible en [http://paraguay.sociales.uba.ar/files/\\_/2011/07/Lopez\\_05.pdf](http://paraguay.sociales.uba.ar/files/_/2011/07/Lopez_05.pdf) Consulta: 12 de diciembre de 2011.

- LOZA VAZQUEZ, Marta (2001), “Los actores y agentes sociales de la integración en América Latina”, *XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Washington.
- LUJAN, Carlos (1994), *La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*, DT N° 10, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUSTIG, Nora (1995), “Crisis de la deuda, crecimiento y desarrollo social en América Latina durante los años ochenta”, en REYNA, José Luis (comp): *América Latina a fines de siglo*, México: FCE.
- LUZARDO, Felipe y ARTIGAS, Sandra (1994), *El caso uruguayo*, Seminario Instituciones en un marco de integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control I, CEFIR, Montevideo.
- LUZURIAGA, Wilson Fernández (2010), *Tradiciones ideológicas de Política Exterior en las propuestas preelectorales 2009 de los partidos políticos uruguayos*, DT, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUZURIAGA, Wilson Fernández (2007), “La política exterior uruguaya desde tres singularidades” en FERRO CLERICÓ, Lilia; CASTRO, Serrana; HERNÁNDEZ NILSON, Diego y SOTO, Analaura (coord.), *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*, (121-135) Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República [en línea] Disponible en <http://www.iadb.org/intal /intalcdi/PE/2010/04634.pdf> Consulta: 30 de diciembre de 2010.
- LUZURIAGA, Wilson (2006), *La inserción internacional en 2005: roles y posturas de los decisores gubernamentales*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUZURIAGA, Wilson (2005), *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2004*, DT N° 66, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUZURIAGA, Wilson (2002), *La política exterior de Estado: aspectos teóricos para su comprensión*, DT N° 61, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUZURIAGA, Wilson (2000), *El presidente electo en la transición, variables afectadas de la política exterior*, DT N° 53, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

- LUZURIAGA, Wilson (1999), *La dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay*, DT N° 45, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUZURIAGA, Wilson (1998), *Los inicios de la Política Exterior en la actual administración*, DT N° 37, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUZURIAGA, Wilson (1992), *MERCOSUR. Economía, política y estrategia de la integración*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria
- LUZURIAGA, Wilson y ROMERO, María José (2007b), “Los partidos políticos en el escenario internacional: el caso del Parlamento del MERCOSUR como una respuesta de gobernanza”, en *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración*, N° 61,62 y 63, Montevideo: Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica.
- LUZURIAGA, Wilson y ROMERO, Analaura (2007a), *Integración política: los partidos uruguayos y el Parlamento del MERCOSUR*, DT, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUZURIAGA, Wilson Fernández y FERRO CLERICÓ, Lilia (2004), *La agenda de la política exterior uruguaya 1985-2000. Una visión académica*, DT N° 64, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUZURIAGA, Wilson Fernández y PASTORINO, Ana María (1996), “Los mensajes gubernamentales: análisis de cantidad y contenido”, en BIZZOZERO, Lincoln; PEREZ ANTÓN, Romeo; FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson y PASTORINO, Ana María (1996): Comportamiento del gobierno uruguayo frente al MERCOSUR, DT N° 25, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LLENDERROZAS, Elsa; PARRA, Sol y TUÑER, Vanesa (2008), “Paraguay y Uruguay: estrategias de inserción internacional y su impacto en la integración regional”, en MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi; PEÑA, Lázaro y VÁZQUEZ, Mariana (coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 7, años 2008-2009, Buenos Aires: CRIES, (pp.193-212) [en línea] Disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf> Consulta: 3 de enero de 2011.
- MAGARIÑOS DE MELO, Mateo (1998), “Génesis y evolución de la integración latinoamericana. Desde la conquista hasta la creación de ALALC”, en *Integración en Ideas*, Tucumán: IDELA-UNT, septiembre.

- MAINWARING, Scott (1990), “Presidentialism, Multiparty systems and Democracy: the difficult equation”, Working Paper N° 144, Kellogg Institute [en línea] Disponible en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/144.pdf> Consulta: 08 de septiembre de 2010
- MALAMUD, Andrés (2010a), “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* (ALACIP), Buenos Aires, Julio de 2010.
- MALAMUD, Andrés (2010b), “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 5, Madrid, (pp.113-138), octubre.
- MALAMUD, Andrés (2008), “Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina”, en De LOMBAERDE, Philippe; KOCHI, Shigeru y BRICEÑO RUIZ, José (eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid: Siglo XXI.
- MALAMUD, Andrés (2003), “Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience”, en LAURSEN, Finn (ed.), *Comparative regional integration: theoretical perspectives*, Aldershot: Ashgate [en línea] Disponible en [http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism\\_and\\_Mercosur\\_\(Laursen\\_book\).pdf](http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_(Laursen_book).pdf) Consulta: 08 de junio de 2008
- MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Philippe (2006), “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 181 (pp.3-31), abril-junio.
- MALAMUD, Andrés y CASTRO, Pablo (2009), “El regionalismo, entre el estado-nación y la Gobernanza Global: una visión crítica” en PINTO, Julio (comp.), *Entre la integración y la fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Eudeba.
- MALAMUD, Andrés y DE SOUSA, Luis (2005), “Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina. Entre o fortalecimento e a irrelevância”, en *Revista Contexto Internacional*, vol. 27, no 2, julho/dezembro 2005 (pp. 369-409).
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego (1996), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill.

- MANIN, Bernard (1996), “Metamorfosis de la representación”, en: DOS SANTOS, Mario (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- MARCOS, Juan (1995), *Ideología y doctrina del PLRA*, Asunción: CERPA
- MARTÍNEZ LARRECHEA, Enrique (2007), “La política exterior del Uruguay en transición: la dimensión sudamericana”, en FERRO CLERICÓ, Lilia; CASTRO, Serrana; HERNÁNDEZ NILSON, Diego y SOTO, Analaura (coord.), *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*, (149-160) Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República[en línea] Disponible en <http://www.iadb.org/intal /intalcdi/PE/2010/04634.pdf> Consulta: 30 de diciembre de 2010.
- MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio (2005), *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad*, Santiago de Compostela: Tórculo.
- MASI, Fernando (2012), “Los desafíos de una nueva inserción externa del Paraguay”, en ABENTE BRUN, Diego y BORDA, Dionisio (ed.), *El reto del futuro. Asumiendo el legado del bicentenario*, Asunción: Ministerio de Hacienda
- MATEO, Carlos y VIAL, Alejandro (2000), “Los Parlamentos en la democracia y la integración: consideraciones sobre el caso paraguayo”, en CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.), *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*, Uruguay: CLAEH.
- MATUS, Mario (2002), “Claves territoriales e históricas”, en PRATS I CATALA, Joan (dir.), *Diagnóstico institucional del Paraguay*, Asunción: PNUD.
- MAZZEO, Mario (2007), *MPP: orígenes, ideas y protagonistas*, Montevideo: Trilce.
- MEDINA LAIME, Gabriela (2001), “Continuidades y cambios en la perspectiva del peronismo sobre la política exterior argentina, sobre la política mundial y en torno al papel de Argentina en el mundo durante 1973-1976 y 1989-1999”. *Ponencia presentada en V Congreso Nacional de Ciencia Política-SAAP*, Buenos Aires, 14 al 17 de Noviembre de 2001.
- MEDINA VALVERDE, Cristian (2002), *Chile y la integración latinoamericana. Política exterior, acción diplomática y opinión pública 1960-1976*, Tesis



Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España [en línea] Disponible en: <http://eprints.ucm.es/tesis/ghi/ucm-t26718.pdf> Consulta: 4 de marzo de 2011

- MEDWID, Bárbara (2008), “Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur. El caso de la industria azucarera en Tucumán”, en CIMADAMORE, Alberto (comp.), *La economía política de la pobreza*, Buenos Aires: CLACSO.
- MELLADO, Noemí; ALÍ, María Luciana y DE AGUSTINI, María (1995), “Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año I, N° 2, La Plata: Instituto de Integración Latinoamericana.
- MENDICOA, Gloria Edel (comp.) (2007), *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*, Buenos Aires: Espacio.
- MENDICOA, Gloria Edel (2004a), “El Mercosur social y el significado de la coordinación para una nueva institucionalidad. La apuesta a la red Mercociudades como integrante del proceso”, en MENDICOA, Gloria Edel (comp.), *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur*. Opciones para el debate, Buenos Aires: Espacio.
- MENDICOA, Gloria Edel (comp.) (2004b), *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur*. Opciones para el debate, Buenos Aires: Espacio
- MIERES, Pablo (1999), *La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos*, WP N° 158, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- MIGUEZ, María Cecilia (2010a), “El rol de la dirigencia política argentina en la promoción de un nuevo patrón de relaciones internacionales en la década de los noventa”, en *Relaciones Internacionales* N° 15, España: GERI-UAM. Disponible en [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones Internacionales&page=article&op=view&path\[\]=239](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path[]=239). Consulta: 10 de mayo de 2011.
- MIGUEZ, María Cecilia (2010b), La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal (1989-2001), en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 108, septiembre-diciembre (pp.81-120) [en línea] Disponible en <http://noticias.vlex.com.mx/vid/politica-adopcion-paradigma-neoliberal-27220333> 1. Consulta: 05 de junio de 2011.

- MIRANDA, Aníbal (2002), *Partido Colorado. La máxima organización mafiosa*, Asunción: Miranda y Asociados.
- MIRANDA, Carlos (1992), *Paraguay y la era de Stroessner*, Asunción: RP Ediciones.
- MOAVRO, Horacio (1998), *Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR: Alternativas para su Reforzamiento*, Seminario Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, CEFIR, Montevideo.
- MOHAMMEDDINOV, Mikhail (2006), “Consideraciones geoestratégicas de la integración europea y sudamericana: una confirmación de supuestos neorrealistas”, en *Revista Polis*, Año/Vol. 2, N° 2, México [en línea] Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20062/art/art5.pdf>  
Consulta: 20 de agosto de 2010
- MOLINIER, Lila (2002), “La crisis se profundiza” en COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS PARAGUAY (comp.), *Derechos humanos en Paraguay 2002*, Asunción: CLACSO
- MORA, Frank y VILLASANA CARDOZA, Luz María (1995), “Poder duro y poder blando: la influencia en las relaciones Estados Unidos-Paraguay”, en *Foro Internacional* Vol. 35 N° 2, abril-junio (pp.219-261).
- MORAVCSIK, Andrew (2005), “The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy”, *Journal of European Public Policy* 12:2, April, (pp.349–386).
- MORAVCSIK, Andrew (1994), “Why the European Union strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”, Paper presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, New York, NY.
- MORAVCSIK, Andrew (1993), “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 4, (pp. 473-524).
- MORAVCSIK, Andrew (1991), “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 45, 1, (pp.651-688).

- MOREIRA, Carlos; RAUS, Diego y GÓMEZ LEYTON, Juan (2008), *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Montevideo: Trilce.
- MOREIRA, Constanza (2009), *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina*, Montevideo: Trilce.
- MOREIRA, Constanza (2004), *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*, Montevideo: TRILCE
- MOREIRA, Constanza y SELIOS, Lucía (2009), *La renovación programática del FA: una mirada al proceso reciente (2004-2009)*, Montevideo: Fundación Friedrich Ebert.
- MUSACCHIO, Andrés (2007), “De la ALALC al MERCOSUR: la experiencia argentina”, en *Nación, Región, Provincia en Argentina*, N° 1 [en línea] (PP.1-20) Disponible en <http://www.serviciosesenciales.com.ar/articulos/nacion-musachio.pdf> Consulta: 15 de febrero de 2011.
- MUSTAPIC, Ana (2002), “Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”, en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Abal (comp.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario: Homo Sapiens.
- MUSTAPIC, Ana y LLANOS, Mariana (2000), “El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur”, en CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.), *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*, Uruguay: CLAEH.
- MUSTAPIC, Ana y GENEYRO, Rodolfo (2003), “Mercosur y déficit democrático: una mirada desde la efectividad del ordenamiento jurídico regional: el caso argentino”, en CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (eds.), *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*, Montevideo: CLAEH.
- NAHUN, Benjamín; FREGA, Ana; MARONNA, Mónica y TROCHÓN, Yvette (2007), *El fin del Uruguay liberal (1959-1973)*, Historia Uruguay - Tomo 8, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- NOFAL, Beatriz (1998), “Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del MERCOSUR. Propuestas”, en *Boletín Informativo Techint* N° 264, abril-junio (pp.41-48) [en línea] Disponible en

<http://www.boletintechint.com /boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR686.pdf> Consulta: 4 de Octubre de 2010.

- NOFAL, Beatriz (1997), “Las grandes asignaturas pendientes de MERCOSUR. Alternativas: ¿profundización o dilución?”, en *Boletín Informativo Techint* N° 292, octubre-diciembre (pp.41-48) [en línea] Disponible en <http://www.boletintechint.com /boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR676.pdf> Consulta: 4 de Octubre de 2010.
- NOFAL, Beatriz y WILKINSON, John (1999), “La producción y el comercio de productos lácteos en el MERCOSUR”, en *Revista Integración y Comercio*, N° 7-8, BID-INTAL, enero-agosto (pp.157-181).
- NOVARO, Marcos (s/d): “Partidos y democracia en Argentina: el peronismo como factor de estabilidad y de inestabilidad” [en línea] Disponible en [http://www.democraciaenamericalatina.org/articulos/seminarios/sem\\_partidos/novaro.pdf](http://www.democraciaenamericalatina.org/articulos/seminarios/sem_partidos/novaro.pdf). Consulta: 3 de febrero de 2011.
- NYE, Joseph (1969), “Integración regional comparada: concepto y medición”, en *Revista de la Integración* N° 5, BID-INTAL (pp.50-86) [en línea] Disponible en [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista\\_Integracion/documentos/e\\_REVINTEG\\_005\\_1969\\_Estudios\\_02.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_005_1969_Estudios_02.pdf) Consulta: 02 de Febrero de 2010
- ODDONE, Carlos (2008), La Unión de los Países del Sur en las propuestas de integración del primer peronismo (1946-1948), en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N° 91 Rosario: CERIR.
- ODDONE, Carlos y GRANATO, Leonardo (2009), “El Primer Peronismo y la Tercera Posición. Una visión desde la Autonomía Heterodoxa de Juan Carlos Puig” [en línea] Disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/03.pdf> Consulta: 13 de mayo de 2011.
- OYARZÚN SERRANO, Lorena (2008), “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, en *Revista de Ciencia Política*, Chile, Vol. 28, n° 3, (pp. 95-113) [en línea] Disponible en [http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev283/04\\_vol\\_28\\_3.pdf](http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev283/04_vol_28_3.pdf) Consulta: 10 de mayo de 2009.
- PAIKIN, Damian (2003a), *El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR: perspectivas y funciones de una institución relegada*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

- PAIKIN, Damian (2003b), “El MERCOSUR desde la mirada del Congreso Nacional”, Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario, noviembre de 2003.
- PALERMO, Vicente (2003), “El PT desde la oposición al gobierno y las gestiones de Fernando Henrique Cardoso”, en PALERMO, Vicente (comp.), *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*, Buenos Aires: PNUD-Siglo XXI.
- PALAU VILADESAU, Tomás (2010), “La política y su trasfondo. El poder real en Paraguay”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 229, septiembre-octubre (pp.134-150).
- PANEBIANCO, Angelo (2009), *Modelos de partido*, Madrid: Alianza Editorial.
- PAREDES, Roberto (2001a), *Los colorados y la transición*, Asunción: Cayo Amarilla
- PAREDES, Roberto (2001b), *Los opositores y la transición*, Asunción: Cayo Amarilla
- PAREJA, Carlos; PÉREZ, Romeo y COSSI, Carlos (2000), “Un Parlamento por debajo de sus posibilidades”, en CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.), *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*, Uruguay: CLAEH.
- PEÑA, Félix (2005a), “La compleja red de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur”, en *América Latina Hoy*, N° 40 (pp.29-47). [en línea] Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2005-03-cumbres-presidenciales> Consulta: 10 de febrero de 2011.
- PEÑA, Félix (2005b), “El MERCOSUR y las relaciones Argentina-Brasil. La importancia de un buen diagnóstico y de plantear iniciativas” en *Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales* [en línea] Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2005-05> Consulta: 03 de mayo de 2009.
- PEREIRA, Gonzalo (1988), *El viraje de la 15. Del dirigismo económico al neoliberalismo*, Montevideo: Gandhi.
- PEREZ ANTÓN, Romeo (2007), “Partidos políticos y política exterior: matrices para su elaboración”, en FERRO CLERICÓ, Lilia; CASTRO, Serrana;

HERNÁNDEZ NILSON, Diego y SOTO, Analaura (coord.), *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*, (104-108) Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República [en línea] Disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf> Consulta: 30 de diciembre de 2010.

- PEREZ ANTÓN, Romeo (1997), “Los partidos políticos y el MERCOSUR: el caso uruguayo”, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 77, Año 22, Montevideo (pp.7-37).
- PERÓN, Juan Domingo (1982), *Orientación Política*. Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la Nación, 1950.
- PERÓN, Juan Domingo (1987), *América Latina. Ahora o nunca*, Buenos Aires: Volver.
- PEROTTI, Alejandro (2004), *Habilitación constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del MERCOSUR*. Tomo I y II, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- PERSELLO, Ana Virginia (2007), *Historia del radicalismo*, Buenos Aires: Edhasa.
- PICOTTI, Dina (2004), “La integración intercultural del MERCOSUR”, en MENDICOA, Edel (comp.), *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- PINTO, Julio (comp.) (2009), *Entre la integración y la fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Eudeba
- PNUD-PLRA (2002), *Nuevos Tiempos para el cambio*, Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de los Partidos Políticos, PNUD PAR/99-010, Asunción: PNUD-PLRA
- PNUD-BID (2001), *América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, identidad y globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas*, Buenos Aires: PNUD-BID.
- PODETTI, Ramiro (2003), *La política, entre la cooperación y el conflicto. Un balance del cogobierno blanco entre 1995 y 1999*, Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- PORTA, Fernando (2007), “Cómo reinsertar al MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas”, en *Cuadernos del CENDES*, año/vol 23, N° 63, Caracas: Universidad Central de Venezuela (pp.1-26)

- PORTA, Fernando y FONTANALS, Jorge (1989), “La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo Argentino-Brasileño de bienes de capital”, en *Revista Integración Latinoamericana* [en línea] Disponible en [http://199.79.166.188/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos/126-Estudios\\_3.pdf](http://199.79.166.188/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/126-Estudios_3.pdf). 20/04/09. Consulta: 11 de mayo de 2011.
- POUSADELA, Inés (2006): *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- PRADAL, Laura Romina (2008), “Argentina vs. Uruguay: un conflicto que afecta al MERCOSUR”, en *Revista de Ciencia Política* N° 5 [en línea] Disponible en <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num5art2.php> Consulta: 10 de abril de 2010.
- PRATS I CATALA, Joan (dir.), *Diagnóstico institucional del Paraguay*, Asunción: PNUD.
- PREBISCH, Raúl (2000), “Reflexiones sobre la Integración Económica Latinoamericana”, en *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, Número Especial, (pp. 145-156).
- PRIETO, Justo José (1987), “La ideología liberal”, en *Seminario sobre Ideologías de los Partidos Políticos del Paraguay* (1987), Asunción: Instituto Paraguayo de Estudios Sociales.
- PRIETO YEGROS, Leandro (2004), *La ideología colorada. Bosquejo histórico y capítulos fundamentales*, Asunción: Cuadernos Republicanos.
- RAMÍREZ, Octavio y AGUAYO, Oscar (2000), *Filosofía política del Partido Colorado. Análisis histórico-cultural y filosófico de sus principios y su doctrina*, Asunción: ALFA
- RAMOS, Hugo (2012a), “Partidos Políticos argentinos y MERCOSUR. Tratados fundacionales y Comisión Parlamentaria Conjunta (1991-2006)”, en *Revista Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Argentina (en prensa).
- RAMOS, Hugo (2012b), “El Congreso Argentino, los partidos políticos y el MERCOSUR (1991-2006)”, Ponencia presentada en las *1° Jornadas de Ciencia Política del Litoral*, Universidad Nacional del Litoral, 10 y 11 de Mayo del 2012.
- RAMOS, Hugo (2012c), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”, Tesis de Maestría defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.

- RAMOS, Hugo (2011) “Algunos comentarios en torno a las modificaciones actuales en el sistema de partidos argentino (1983-2011)”, en *Revista Estudios, Revista del Centro de Estudios Avanzados*, N° 26, Universidad Nacional de Córdoba, julio-diciembre.
- RAMOS, Hugo (2010a), “Actores e instituciones regionales. La evolución de la institucionalidad del MERCOSUR en el período 1991-2006”, en AA.VV (2010), *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario: CERIR.
- RAMOS, Hugo (2010b), “Partidos políticos y MERCOSUR. La composición de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (1991-2006)”, ponencia presentada en *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Buenos Aires, 28 a 30 de julio.
- RAMOS, Hugo y Rivas Eduardo (2012) (comp.), *Actas y Documentos emanados de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR 1991-2006* [en línea] Disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1211/index.htm>
- RAPOPORT, Mario y MADRID, Eduardo (2011), *Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*, Buenos Aires: Capital Intelectual
- RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio (2005), *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio (2003), “Modelos económicos, Regímenes políticos y Política Exterior Argentina”, en SOMBRA SARAIVA, José Flávio (comp.), *Foreign Policy and Political Regime*, Brasil: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- RATTO, María Celeste (2006), “El surgimiento de una alternativa de izquierda viable: análisis del caso Frente Amplio”, en ABAL MEDINA, Juan (comp.), *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, Buenos Aires: Prometeo.
- REFFICO, Exequiel (1996), “Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)”, en *Revista Afers Internacionals* N° 32 (pp.65-97).
- REGNIER, Pablo (2006), *De la boina blanca al sushi. Análisis del Partido Radical (1890-2001)*, Buenos Aires: Distal.



- RIBEIRO HOFFMANN, Andrea (2005), “Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus estados-partes: o caso do MERCOSUL e o PARAGUAI”, en *Cena Internacional*, Año 7, N° 2, Brasilia [en línea]. Disponible en <http://132.248.9.1:8991/hevila/CENAIternacional/2005/vol7/no2/4.pdf> Consulta: 5 de mayo de 2009
- RIVAROLA, Domingo; CAVAROZZI, Marcelo y GARRETÓN, Manuel (1991), *Militares y políticos en una transición atípica*, Buenos Aires: CLACSO.
- RIVAS, Eduardo (2006), “Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: un repaso histórico”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana* N° 62, junio [en línea]. Disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/> Consulta: 3 de abril de 2010.
- ROCK, David (1997), *El radicalismo argentino (1890-1930)*, Buenos Aires: Amorrortu.
- RODRIGUEZ, José (2006), “La nueva política pendular de Paraguay. Entre el MERCOSUR y el ALCA”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 203 [en línea] Disponible <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2380743> Consulta: 2 de marzo de 2009
- RODRIGUEZ, José (1998), “Paraguay. Transición sin alternancia”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 157 (pp.29-33) [en línea] Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/2709\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2709_1.pdf) Consulta: 3 de julio de 2010
- RODRIGUEZ, José (1993), “Paraguay. Mansa transición democrática”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 127 (pp.18-22) [en línea] Disponible en <http://biblioteca.ues.edu.sv/revistas/10701651N127-3.pdf> Consulta: 04 de abril de 2009
- ROMANO, Silvina María (2008), “Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos”, en *Revista Confines*, año 4 Vol. 8, agosto-diciembre (pp.31-46) [en línea]. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=63340802>. Consulta: 4 de abril de 2011.
- ROSENTHAL, Pert (1994): “El regionalismo abierto de la CEPAL” en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, N° 26, Julio-Diciembre.

- ROTULO, Daniel (2002): “Estrategias, experiencias y aprendizaje. Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el MERCOSUR”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, N° 20, año XV, junio de 2002, (pp. 87-101)
- RUIZ VALEIRO, José (2005), “Tradiciones institucionales y consolidación democrática en Uruguay” en *Revista CONfines*, N° 1/1, enero-junio (pp.151-163).
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003), *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires: FCE.
- SACCONI, María Alejandra (1996), “El MERCOSUR de la post-transición. Balance y perspectivas. II Parte, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR.
- SACCONI, María Alejandra (1995a), “El Mercosur. Balance de su evolución y perspectivas en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano”, en *Colombia Internacional* N° 32, Colombia, (pp.12-23) [en línea] Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/220/index.php?id=220>  
Consulta: 10 de mayo de 2010.
- SACCONI, María Alejandra (1995b), “El MERCOSUR de la post-transición. Balance y Perspectivas”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR.
- SALOMÓN, Mónica (1999), “La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”, en *Cidob d’afers internacionals*, 45-46, (pp. 197-211).
- SALUDJIAN, Alexis (2004), *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR neoliberal*, Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- SALUM-FLECHA, Antonio (2006), *Historia diplomática del Paraguay. De 1869 hasta nuestros días*, Asunción: Intercontinental
- SAMANIEGO, SOL (1998), *Información, comunicación y estructura administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR: propuesta de mejora*, Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, CEFIR, Montevideo.
- SANCHEZ MUÑOZ, Alfredo (2005), “La integración regional de América Latina: sus éxitos y fracasos”, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile [en

línea] Disponible <http://ajlas.org/v2006/paper/2005vol18no107.pdf> Consulta: 3 de abril de 2010.

- SANGUINETTI, Daniel (1998), *Información, comunicación y estructura administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, CEFIR, Montevideo.
- SANGUINETTI, Julio; ABREU, Sergio y COURIEL, Alberto (1991), *Uruguay y el MERCOSUR, Cuadernos de la Integración*, Montevideo: Editorial Universidad.
- SARTORI, Giovanni (1992): *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad, Madrid.
- SCHAPOSNIK, Eduardo (1986), *Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina*, Argentina: Instituto de Integración Latinoamericana.
- SCHENONI, Luis y FERRANDI, Alejo (2011), “El Congreso en la formulación de política exterior. Argentina y Brasil en perspectiva comparada”, en *Revista Densidades* N° 8 (pp.79-102).
- SCHERLIS, Gerardo (2009), “El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos”, en Isidoro Cheresky (Comp), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Homo Sapiens, Rosario, (pp. 131-161).
- SCHMITTER, Philippe (2002), “Neo-Neofuncionalism” in Wiener, Antje and Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHMITTER, Philippe (1977), “Intercambio, poder y lealtad en la integración internacional: nuevas perspectivas de teoría y medición”, en *Revista Integración Latinoamericana* N° 10, BID-INTAL (pp.5-28) [en línea] Disponible en [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos/010-Estudios\\_1.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/010-Estudios_1.pdf) Consulta: 10 de mayo de 2010.
- SCHONEBOHM, Dieter (1994), *MERCOSUR: ¿desafío o amenaza? Gobierno, partidos, empresarios y sindicatos ante la integración*, Montevideo: FESUR.
- SCHVARZER, Jorge (2001), “El MERCOSUR, un bloque económico con objetivos a precisar”, en De SIERRA, Gerónimo (coord.), *Los rostros del*

*MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.

- SIDICARO, Ricardo (2002), *Los tres peronismos. Estado y poder económico*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SIMONOFF, Alejandro (2008), “La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición”, en *Revista Intellector*, Año IV, Vol. V. Nº 9, julio-diciembre, Brasil (pp.1-20)
- SIMONOFF, Alejandro (2009), “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en *Revista CONfines*, Año 5, Nº 10, agosto-diciembre (pp.71-86).
- SOLER, Lorena (2010), “Introducción”, en SOLER, Lorena (coord.) *Dossier Paraguay*, Observatorio Latinoamericano 2, Buenos Aires: Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe [en línea] Disponible en <http://es.scribd.com/doc/59701708/Dossier-Paraguay>. Consulta: 30 de agosto de 2011.
- SOLER, Lorena (2009a), “Dominación política y legitimidad. El stronismo en el contexto de America Latina”, en *Revista Nova Polis Nº4*, Paraguay (pp.77-98).
- SOLER, Lorena (2009b), “¿Viejas estructuras para nuevos actores? Transformaciones del orden político y la democracia en Paraguay”, en *ALAS*, Nº 2, Año 1, septiembre (pp.93-117). [en línea] Disponible en <http://catedras.fsoc.uba.ar/toer/articulos/soler.pdf> Consulta: 10 de abril de 2010.
- SOLER, Lorena (2006), “La familia paraguaya. Transformaciones del estado y la nación de López a Stroessner”, en ANSALDI, Waldo (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires: FCE.
- SOLER, Lorena (2002), “La transición perenne. Partidos políticos y coyuntura electoral en Paraguay (1989-2000)”, en *e-latina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Buenos Aires, Vol. 1, nº 1, octubre-diciembre 2002 (pp.16-30) [en línea]. Disponible en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina1.pdf> Consulta: 4 de abril de 2009.
- SOLER, Juan José (1994), *El caso paraguayo*, Seminario Instituciones en un marco de integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control I, CEFIR, Montevideo.
- SOTO ROMERO, Analaura; CASTRO, Serrana; FERRO CLERICO, Lilia y HERNANDEZ NILSON, Diego (coord.), *Seminario Inserción Internacional del*

Uruguay, Montevideo: Instituto Artigas de Política Exterior-Facultad de Ciencias Sociales.

- SUNKEL, Osvaldo (2000), “La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios”, en CEPAL (org.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo*, Santiago de Chile: CEPAL.
- SVARZMAN, Gustavo (1998), “La Argentina y el MERCOSUR frente al proceso de integración hemisférica”, en *Boletín Informativo Techint* N° 295, julio-septiembre (pp.37-60) [en línea] Disponible en <http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR691.pdf> Consulta: 05 de Octubre de 2010.
- SZTULWARK, Sebastián (2003), *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- TCACH, César (2003), “Radicalismo y Catch all Party: del partido de masas al partido electoral. Una mirada desde los tiempos de Illia”, en *Revista Política y Gestión*, Vol. N° 4, Rosario: Universidad Nacional de General San Martín-Homo Sapiens
- THORP, Rosemary (2000), “El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta”, en CEPAL (org.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo*, Santiago de Chile: CEPAL.
- TINÍ, María Natalia (2005), “Las variables domésticas en la política exterior: Argentina y Paraguay” [en línea] Disponible en [www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/...V05/...Cerpi%202005/.../Tini.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/...V05/...Cerpi%202005/.../Tini.pdf) Consulta: 10 de junio de 2010.
- TINÍ, María Natalia (2003), “Argentina-Paraguay: una relación especial”, en *Revista de Relaciones Internacionales* N° 25, La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales.
- TINÍ, María Natalia y PICAZO, María (2007), “Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas”, *Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, noviembre de 2007.

- TISNES, Alberto (1986), “El Uruguay en el contexto latinoamericano”, en AA.VV (1987), *Temas de política exterior latinoamericana. El caso uruguayo*, Buenos Aires: GEL.
- TOMASSINI, Luciano (1991), *La política internacional en un mundo postmoderno*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- UNIKOWSKY, Sonia y MEUCCI NIQUE, Walter (2003), “Las relaciones de poder intra-MERCOSUR”, en *Revista de Administração*, São Paulo Vol. 36, Nº 3, p.86-94, julho/setembro.
- URIARTE BENGOCHEA, Edurne (1997), “El análisis de las élites políticas en las democracias”, en *Revista de Estudios Políticos*, julio-septiembre (pp.249-275).
- VACCHINO, Juan Mario (1987), “Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI”, en *Revista Integración Latinoamericana* [en línea] Disponible en: [http://199.79.166.188/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos/126-Estudios\\_3.pdf](http://199.79.166.188/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/126-Estudios_3.pdf). 200409. Consulta: 5 de junio de 2010
- VALENTI, Esteban (2010), *Campañas al viento. 20 años de batallas electorales*, Uruguay: Sudamericana
- VARSKY, Hugo (2009), “Integración productiva. Modelo de desarrollo y protagonismo de las PYMES”, en *Revista Densidades* Nº 3, julio (51-59).
- VAZQUEZ LOPEZ, Raúl (2011), “Integración económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región”, en *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* Vol. 16, Nº 31 (pp.108-118) [en línea] Disponible en <http://www.scielo.org.pe/pdf/jefas/v16n31/a07v16n31.pdf>. Consulta: 02 de marzo de 2012.
- VAZQUEZ, Mariana (2003), “De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del MERCOSUR. Un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional”, en *Revista Agenda Internacional* Año 1, Nº 2.
- VIGEVANI, Tullo; PASQUARIELLO MARIANO, Karina y FERNANDES DE OLIVEIRA, Marcelo (2001), “Democracia e actores políticos no MERCOSUL”, en de SIERRA, Gerónimo (coord.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- VILAS, Carlos (1993), “Democratización y gobernabilidad en un escenario posrevolucionario: Centroamérica” [en línea] Disponible en <http://codex.colmex>

.mx:8991/exlibris/aleph/a18\_1/apache\_media/N975GDJA9M83V6HAMFXYVR  
RE7APX95.pdf Consulta: 4 de abril de 2011

- WARE, Alan (1996), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid: Istmo.
- YAFFE, Jaime (2006), “La izquierda uruguaya (1971-2004): Ideología, estrategia y programa”, en *América Latina Hoy*, Nº 44 (pp.87-114). España: Universidad de Salamanca
- YAFFE, Jaime (2005), *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*, Montevideo: Linardi y Risso.
- YAFFE, Jaime (2002), “La izquierda uruguaya (1985-2000): programa moderado, identidad tradicionalizada”, en REGINA, Céli; PINTO, Jardim y DOS SANTOS, André (org.), *Partidos no Cone Sul, Río de Janeiro*: UFRGS-Konrad Adenauer
- WASMOSY, Juan (1995), *La política exterior del Paraguay*, Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.
- WARE, Alan (1996), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid: Istmo.
- WOLFZUM, Nora (2001), *En que creen los que creen. Conversaciones acerca del MERCOSUR*, Buenos Aires: IDES.

## FUENTES DOCUMENTALES

### Tratados y Protocolos

- Tratado Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960)
- Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (1975)
- Tratado de Montevideo (ALADI) (1980)
- Acta de Buenos Aires / Acta para la Integración Argentino-Brasileña (1986)
- Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil (1988)
- Acta de Alvorada (1988)
- Acta de Buenos Aires (1990)
- Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la Republica Argentina, la Republica Federativa del Brasil, la Republica del Paraguay y la Republica Oriental del Uruguay (1991) – Tratado de Asunción
- Declaración de Las Leñas, 27 de junio de 1992.
- Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR (1994) – Protocolo de Ouro Preto
- Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile (1998)
- Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR (2002)
- Consenso de Buenos Aires (2003)
- Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005)

### Legislación

#### *Argentina*

- Constitución de la Nación Argentina (1853 y 1994)
- Ley 23696/ Ley de Reforma del Estado
- Ley 23697 / Ley de Emergencia Económica
- Ley 24105. Comisión Bicameral del MERCOSUR



- Proyecto de Resolución 2162-D-96. Cámara de Diputados de la Nación Argentina
- Proyecto de Resolución 972/96. Cámara de Senadores de la Nación Argentina
- Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina
- Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina

#### *Paraguay*

- Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1967
- Constitución de la República del Paraguay (1992)
- Código Electoral Paraguayo, Tribunal Superior de Justicia Electora, 2010
- Primera Proclama, 3 de Febrero de 1989
- Reglamento de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay
- Reglamento de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay

#### *Uruguay*

- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1997)
- Ley 3640 / Ley del doble voto simultáneo
- Ley 7812 / Ley Madre de Elecciones
- Reglamento de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay
- Reglamento de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay

### **Diarios de Sesiones**

#### *Argentina*

- Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991
- Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 20-21 de septiembre de 1995

- Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 de marzo de 1999
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 4 de agosto de 1999
- Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 8 de agosto de 2002
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 9 de octubre de 2002
- Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 30 de agosto de 2006
- Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 27 de septiembre de 2006

#### *Paraguay*

- Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 27 de junio de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de marzo de 1995
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 25 de mayo de 1995
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 01 de septiembre de 1998
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 01 de octubre de 1998
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 05 de septiembre de 2002
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006

- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 11 de mayo de 2006

### *Uruguay*

- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 2 de abril de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de abril de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 7 de mayo de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 8 de mayo de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 14 de mayo de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 15 de mayo de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 21 de mayo de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de mayo de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 10 de Julio de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 11 de julio de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 12 de julio de 1991
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 01 de febrero de 1995

- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 15 de diciembre de 1998
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 19 de noviembre de 2002
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1 de abril de 2003
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006

#### **Otros Documentos**

- Declaración de Buenos Aires, Seminario Los Partidos Políticos y la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1986.
- Discurso del Sr. Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín, Seminario Los Partidos Políticos y la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1986.
- Seminario sobre Ideologías de los Partidos Políticos del Paraguay (1987)
- Discurso Presidencial de Jorge Batlle, 1 de marzo de 2000
- Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, junio de 2003
- Consenso de Buenos Aires, 2003
- Decisión CMC 41/2004
- Decisión CMC 18/2005
- Documentación CPCM período 1991-2006 (citada en el cuerpo del trabajo)
  - ✓ Declaración Final I Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991
  - ✓ Acta II Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991
  - ✓ Documento Final II Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991

- ✓ Reglamento Interno CPCM (1991, 1995, 1996, 1997, 2000, 2002, 2005 y 2006)
- ✓ Resolución de Florianópolis, I Reunión Conjunta de Presidentes de la CPCM, 1991
- ✓ Resolución CPCM s/n/1992
- ✓ Resolución CPCM 01/1993
- ✓ Recomendación CPCM 03/1993
- ✓ Acta de la Reunión de la Mesa Directiva de la CPCM, 10 y 11 de agosto de 1993
- ✓ Declaración CPCM 01/1994
- ✓ Declaración CPCM 02/1994
- ✓ Resolución CPCM 02/1995
- ✓ Recomendación CPCM 06/1995
- ✓ Resolución CPCM 01/1996
- ✓ Resolución CPCM 11/1996
- ✓ Resolución CPCM 15/1996
- ✓ Resolución CPCM 16/1996
- ✓ Recomendación CPCM 05/1996
- ✓ Recomendación CPCM 09/1996
- ✓ Acuerdo de Cooperación entre la CPCM y el Foro de Intendentes y Empresarios del MERCOSUR, 1996
- ✓ Declaración Conjunta sobre Cooperación Parlamento Europeo-CPCM, 1996
- ✓ Declaración de Florianópolis, 1996
- ✓ Disposición CPCM 03/1997
- ✓ Disposición CPCM 11/1997
- ✓ Disposición CPCM 12/1997
- ✓ Resolución CPCM 01/1997
- ✓ Resolución CPCM 02/1997
- ✓ Recomendación CPCM 03/1997
- ✓ Acta de Intención entre la CPCM y el Grupo Universitario ARCAM (ARCA-MERCOSUR) sobre cooperación técnica, 1997
- ✓ la Disposición CPCM 02/1998
- ✓ Disposición CPCM 12/1998

- ✓ Declaración CPCM 02/1999
- ✓ Disposición CPCM 03/1999
- ✓ Disposición CPCM 14/1999
- ✓ Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la CPCM, 1999
- ✓ Disposición CPCM 10/2000
- ✓ Disposición CPCM 27/2000
- ✓ Disposición CPCM 35/2000, Anexo I
- ✓ Disposición CPCM 02/2002
- ✓ Disposición CPCM 05/2002
- ✓ Disposición CPCM 14/2002
- ✓ Disposición CPCM 25/2002
- ✓ Recomendación CPCM 01/2002
- ✓ Recomendación CPCM 04/2002
- ✓ Recomendación CPCM 06/2002
- ✓ Recomendación CPCM 14/2002
- ✓ Recomendación CPCM 21/2002
- ✓ Recomendación CPCM 25/2002
- ✓ Disposición CPCM 09/2003
- ✓ Recomendación CPCM 03/2003
- ✓ Recomendación CPCM 05/2003
- ✓ Recomendación CPCM 14/2003
- ✓ Recomendación CPCM 19/2003
- ✓ Recomendación CPCM 23/2003, Anexo IV, Proyecto AR.01
- ✓ Recomendación CPCM 23/2003, Anexo IV, Proyecto Br. 25
- ✓ Disposición CPCM 01/2004
- ✓ Recomendación CPCM 03/2004
- ✓ Declaración de Puerto Iguazú, 2004
- ✓ Disposición CPCM 03/2005
- ✓ Disposición CPCM 04/2005
- ✓ Disposición CPCM 07/2005
- ✓ Disposición CPCM 11/2005
- ✓ Disposición CPCM 03/2006
- ✓ Anexo VI, Reunión de la Mesa Ejecutiva de la CPCM, 2006

- ✓ Declaración de los Presidentes de la CPCM, 2006

## **Documentos Partidarios**

### *Argentina*

#### Unión Cívica Radical

- Documento FORJA: Somos una Argentina colonial. Queremos ser una Argentina Libre, 1935 (UCR-FORJA)
- Programa de la Convención Nacional UCR, agosto-septiembre, 1937
- Declaración de Avellaneda-UCR (1945)
- Plataforma Electoral UCR, 1989
- ANGELOZ, Eduardo (1989), *La Argentina de los 90. La década del crecimiento y la justicia*, Buenos Aires.
- Declaración del Comité Nacional UCR, 21/12/1994
- Plataforma Electoral UCR, 1995
- Carta a los Argentinos, Alianza por la Justicia, la Educación y el Trabajo, 1998
- Plataforma Electoral Alianza, 1999
- Carta Orgánica de la UCR (2000)
- Plataforma Electoral UCR 2003
- Congreso Doctrinario UCR, 2004

#### Partido Justicialista

- Plataforma Electoral PJ, 1989
- Plataforma Electoral PJ, 1995
- Plataforma Electoral PJ, 1999
- Plataforma Electoral Frente Por la Lealtad, 2003
- Plataforma Electoral Frente Movimiento Popular, 2003
- Plataforma Electoral Frente Por la Victoria, 2003
- Carta Orgánica del PJ (2003 y 2008)

### *Paraguay*

#### Asociación Nacional Republicana

- Acta de Fundación del Partido Colorado (1887)
- Declaración de Principios del Partido Colorado (1967)
- Programa del Partido Colorado (1967)

- Estatutos del Partido Colorado (1969, 2001, 2005, 2011)
- 1º Proclama (Andrés Rodríguez), 3 de febrero de 1989
- Andrés Rodríguez. Vamos a construir el Paraguay moderno y democrático, ANR, 1989
- Hacia un nuevo ordenamiento político, social y económico del Estado. Proyecto de Reconciliación colorada y nacional. Argaña 93, ANR, 1992.
- Reglamento del Tribunal de Conducta. Código de ética, ANR, 1996
- “La integración para el Desarrollo”, Conferencia pronunciada por Luis María Argaña en el Centro Latinoamericano y del Caribe de la Universidad Internacional de la Florida, el 7 de marzo de 1997a
- Pensamiento Político. Carta a mis Correligionarios. Luis María Argaña, ANR, 1997b
- Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, Nicanor Duarte Frutos, ANR, 2003
- Hacia un nuevo ordenamiento político, social y económico del Estado. Proyecto de Gobierno 2003-2008, Nelson Argañas Contrera, 2003
- Estatuto Partidario (2001, 2005 y 2011)
- Organización de la Asociación Nacional Republicana (Documento interno) (2000)
- Reglamento Electoral ANR (Resolución N° 20 16/0/2007)
- Reglamento Interno de la ANR (2009)
- “El ser colorado” (Documento Interno) (2011)
- Reglamento de la Junta de Gobierno y de las Comisiones Seccionales, 2011

#### Partido Radical Liberal Auténtico

- Acta de Fundación del Centro Democrático (1887)
- Ideario del Partido liberal (1963)
- Programa del Partido Liberal (1967)
- Programa de Gobierno. Democracia auténtica sin corrupción, PLRA 1989
- Plan del Gobierno del PLRA, 1993
- Alianza Democrática. Programa de gobierno 1998-2003, 1998
- “Programa y praxis actual del PLRA”, Carlos Mateo Balmelli, Conferencia dictada en el marco del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de los Partidos Políticos, PNUD PAR/99-010, 2002



- “Reforma económica”, Alvaro Caballero Carrizosa, Conferencia dictada en el marco del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de los Partidos Políticos, PNUD PAR/99-010, 2002
- “Discurso inaugural del Presidente del PLRA”, Julio César Franco, dictado en el marco del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de los Partidos Políticos, PNUD PAR/99-010, 2002
- Estatuto Partidario PLRA (2006)
- Nuevos Tiempos para el Cambio (Documento interno) (2000)

*Otros Documentos:*

- Programa de Gobierno 1999-2003, Gobierno de Unidad Nacional, Julio de 1999

*Uruguay*

Frente Amplio

- Declaración Constitutiva del Frente Amplio (1971)
- Bases Programáticas de la Unidad (1984)
- Reglamento de Organización del Frente Amplio (1984)
- II Encuentro Nacional de Comités de Bases. Discurso del Gral. Líber Seregni (1984)
- Plataforma Electoral del Frente Amplio (1989)
- Plataforma Electoral y Programa de Gobierno del Frente Amplio-Encuentro Progresista, 1994
- Grandes Líneas Programáticas, III Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Alfredo Zitarrosa”, 1998
- Bases Programáticas del Frente Amplio, 1999
- Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2009; IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Héctor Rodríguez”, 2003
- Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010, Frente Amplio, 2004
- “Uruguay Integrado”. Documento aprobado por el V Congreso Extraordinario Cro. Zelmar Michelini, 2008

## Partido Colorado

- BATTISTONI, Luis y BARFORD, Einer (1989), Por un Uruguay posible, Montevideo: ALCION-Centro de Estudios de Libertad y Cambio
- Programa 2000 del Foro Batllista. El Uruguay entre todos, 1994
- Plataforma y principios del Partido Colorado. Por el Uruguay y su gente, 1999
- Bases Programáticas del Partido Colorado, 2004
- Carta Orgánica del Partido Colorado, 2007

## Partido Nacional

- Programa único del Partido Nacional, 1989
- Propuestas para un desarrollo nacional integrado. Movimiento por la Patria, 1989
- Manos a la Obra. Cómo hacerlo, 1994
- Podemos ir a más, 1994
- “60 meses que cambiaron al país”. Instituto Manuel Oribe, 1996
- Programa Único de Gobierno del Partido Nacional, 1999
- Propuesta al Uruguay. Bases programáticas para un gobierno del Partido Nacional, Gabinete Asesor de Álvaro Ramos, 1999
- Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004
- Resolución Directorio Partido Nacional, 2006 – Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR
- Carta Orgánica del PN, 2011

## Diarios

- Comas, José: “Uruguay, las dos caras de la misma moneda”, en Diario El País, 25 de noviembre de 1989. Disponible en [http://elpais.com/diario/1989/11/25/internacional/627951627\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1989/11/25/internacional/627951627_850215.html)
- “Oviedo seguirá preso y no podrá ser presidente”, en Diario Clarín, 18 de abril de 1998. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/1998/04/18/i-03601d.htm>
- “Paraguay celebra hoy las primeras elecciones con garantías democráticas en su historia”, en Diario El País, 10 de mayo de 1998. Disponible en [http://elpais.com/diario/1998/05/10/internacional/894751211\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1998/05/10/internacional/894751211_850215.html)

- “Paraguay: la inestabilidad política acentúa la crisis económica”, en Diario Clarín, 06 de Junio de 2002. Disponible en <http://old.clarin.com/diario/2002/06/06/i-02501.htm>
- “Un Parlamento para el MERCOSUR”, Diario Clarín, 03 de diciembre de 2002. <http://edant.clarin.com/diario/2002/12/03/p-01501.htm>
- “Consolidar las instituciones del Bloque”, Diario Clarín, 13 de enero de 2003, <http://edant.clarin.com/diario/2003/01/13/p-01002.htm>
- “Mercosur: La UIA quiere mejoras”, Diario Clarín, 07 de junio de 2003. Disponible en <http://old.clarin.com/diario/2003/06/07/e-01802.htm>

## **ANEXO**

**Cuadro N° 1.a**  
**Comercio Intrazona y Extrazona 1990-2006**  
**Paraguay y Uruguay<sup>943</sup>**

PARAGUAY	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Exp. al MERCOSUR</i>	379	259	246	287	425	528	660	761	682	549	552	519	553	734	866	912	917
<i>Exp. al Resto del MUNDO</i>	579	478	346	421	392	391	384	639	582	465	318	471	398	507	761	776	990
<i>Exp. Totales</i>	958	737	592	708	817	919	1044	1400	1264	1014	870	990	951	1241	1627	1688	1907
<i>Part. del MERCOSUR</i>	39,56	35,14	41,55	40,54	52,02	57,45	63,22	54,36	53,96	54,14	63,45	52,42	58,15	59,15	53,22	54,02	48,05
<i>Imp. del MERCOSUR</i>	367	397	475	571	892	1170	1548	1835	1937	1375	955	1111	930	1174	1652	1734	1827
<i>Imp. del Resto del MUNDO</i>	826	878	762	907	1249	1627	1302	1757	1921	1249	1095	877	580	692	1006	1518	3421
<i>Imp. Totales</i>	1193	1275	1237	1478	2141	2797	2850	3592	3858	2624	2050	1988	1510	1866	2658	3252	5248
<i>Part. Del MERCOSUR</i>	30,76	31,14	38,40	38,63	41,66	41,83	54,32	51,09	50,21	52,40	46,59	55,89	61,59	62,91	62,15	53,32	34,81
URUGUAY	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Exp. al MERCOSUR</i>	595	557	544	699	899	995	1152	1355	1532	1007	1023	840	655	674	764	781	944
<i>Exp. al Resto del MUNDO</i>	1099	1020	1076	995	1015	1126	1245	1375	1238	1235	1279	1221	1206	1534	2173	2641	3045
<i>Exp. Totales</i>	1694	1577	1620	1694	1914	2121	2397	2730	2770	2242	2302	2061	1861	2208	2937	3422	3989
<i>Part. del MERCOSUR</i>	35,12	35,32	33,58	41,26	46,97	46,91	48,06	49,63	55,31	44,92	44,44	40,76	35,20	30,52	26,01	22,82	23,66
<i>Imp. del MERCOSUR</i>	539	656	832	1126	1370	1321	1462	1616	1652	1462	1518	1350	944	1042	1384	1631	2213
<i>Imp. del Resto del MUNDO</i>	778	898	1178	1226	1415	1546	1861	2099	2158	1895	1948	1711	1023	1148	1735	2248	2593
<i>Imp. Totales</i>	1317	1554	2010	2352	2785	2867	3323	3715	3810	3357	3466	3061	1967	2190	3119	3879	4806
<i>Part. del MERCOSUR</i>	40,93	42,21	41,39	47,87	49,19	46,08	44,00	43,50	43,36	43,55	43,80	44,10	47,99	47,58	44,37	42,04	46,04

<sup>943</sup> Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el CEI ([www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)) y la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)). Las exportaciones e importaciones intrazona no coinciden por diferencias de registro entre los países. Extraído de RAMOS, Hugo (2012), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”. Tesis de Maestría, defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.

**Cuadro N° 1.b**  
**Comercio Intrazona y Extrazona 1990-2006**  
**Argentina-Brasil<sup>944</sup>**

ARGENTINA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Exp. al MERCOSUR</i>	1833	1977	2327	3684	4804	6770	7918	9597	9415	7067	8399	7429	5696	5645	6770	7689	9938
<i>Exp. al Resto del MUNDO</i>	10520	10001	9908	9434	11035	14193	15892	16834	17019	16242	17942	19181	20013	23921	27780	32698	36608
<i>Exp. Totales</i>	12353	11978	12235	13118	15839	20963	23810	26431	26434	23309	26341	26610	25709	29566	34550	40387	46546
<i>Part. del MERCOSUR</i>	14,84	16,51	19,02	28,08	30,33	32,29	33,25	36,31	35,62	30,32	31,89	27,92	22,16	19,09	19,59	19,03	21,35
<i>Imp. del MERCOSUR</i>	833,4	1738,2	3676,3	4028,7	4783,8	4602,7	5809	7612,7	7939,1	6298,8	7199,3	5909,5	2896,1	5166,6	8210,4	11047,8	12686,1
<i>Imp. del Resto del MUNDO</i>	3363,2	6664,5	11305,4	12843,6	16891,3	15597	18046,1	22837,5	23438,3	19209,4	18081,2	14410,1	6093,4	8684,2	14234,9	17639,1	21467,6
<i>Imp. Totales</i>	4196,6	8402,7	14981,7	16872,3	21675,1	20199,7	23855,1	30450,2	31377,4	25508,2	25280,5	20319,6	8989,5	13850,8	22445,3	28686,9	34153,7
<i>Part. Del MERCOSUR</i>	19,86	20,69	24,54	23,88	22,07	22,79	24,35	25,00	25,30	24,69	28,48	29,08	32,22	37,3	36,58	38,51	37,14
<b>BRASIL</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<i>Exp. al MERCOSUR</i>	1320	2309	4097	5387	5921	6154	7305	9045	8878	6778	7733	6364	3311	5672	8912	11726	13950
<i>Exp. al Resto del MUNDO</i>	30094	29311	31696	33168	37624	40352	40442	43949	42262	41233	47353	51820	57051	67412	87562	106583	123857
<i>Exp. Totales</i>	31414	31620	35793	38555	43545	46506	47747	52994	51140	48011	55086	58184	60362	73084	96474	118309	137807
<i>Part. del MERCOSUR</i>	4,20	7,30	11,45	13,97	13,60	13,23	15,30	17,07	17,36	14,12	14,04	10,94	5,49	7,76	9,24	9,91	10,12
<i>Imp. del MERCOSUR</i>	2312	2243	2229	3378	4583	6844	8302	9426	9416	6719	7795	7009	5611	5685	6390	7054	8968
<i>Imp. del Resto del MUNDO</i>	18349	18798	18325	21878	28496	43128	45044	50320	48321	42563	48030	48565	41625	42568	56376	66470	82383
<i>Imp. Totales</i>	20661	21041	20554	25256	33079	49972	53346	59746	57737	49282	55825	55574	47236	48253	62766	73524	91351
<i>Part. Del MERCOSUR</i>	11,19	10,66	10,84	13,38	13,85	13,70	15,56	15,78	16,31	13,63	13,96	12,61	11,88	11,78	10,18	9,59	9,81

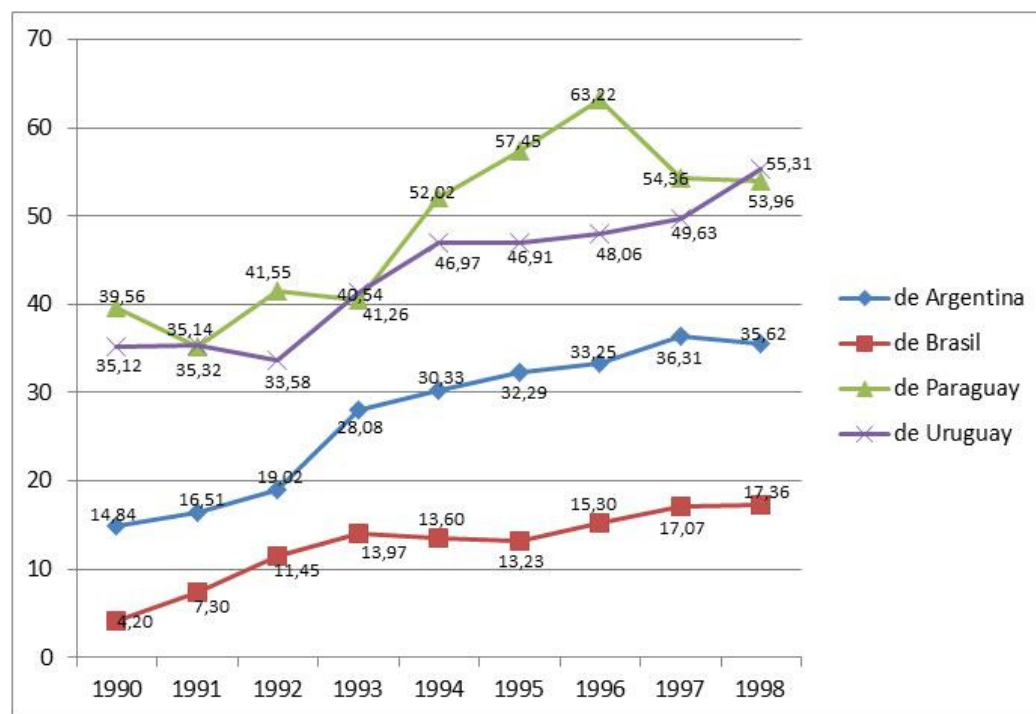
<sup>944</sup> Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el CEI ([www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)) y la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)). Las exportaciones e importaciones intrazona no coinciden por diferencias de registro entre los países. Extraído de RAMOS, Hugo (2012), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”. Tesis de Maestría, defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.

**Cuadro N° 2**  
**Comercio Intrazona y Extrazona 1990-2006**  
**MERCOSUR<sup>945</sup>**

MERCOSUR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Exp. Intra MERCOSUR</i>	4127	5102	7214	10057	12049	14447	17035	20758	20507	15401	17707	15152	10215	12725	17312	21108	25749
<i>Exp. al Resto del MUNDO</i>	42292	40810	43026	44018	50066	56062	57963	62797	61101	59175	66892	72693	78668	93374	118276	142698	164500
<i>Exp. Totales</i>	46419	45912	50240	54075	62115	70509	74998	83555	81608	74576	84599	87845	88883	106099	135588	163806	190249
<i>Part. del MERCOSUR</i>	8,89	11,11	14,36	18,60	19,40	20,49	22,71	24,84	25,13	20,65	20,93	17,25	11,49	11,99	12,77	12,89	13,53
<i>Imp. Intra MERCOSUR</i>	4051,4	5034,2	7212,3	9103,7	11628,8	13937,7	17121	20489,7	20944,1	15854,8	17467,3	15379,5	10381,1	13067,6	17636,4	21466,8	25694,1
<i>Imp. del Resto del Mundo</i>	23316,2	27238,5	31570,4	36854,6	48051,3	61898	66253,1	77013,5	75838,3	64916,4	69154,2	65563,1	49321,4	53092,2	73351,9	87875,1	109864,6
<i>Imp. Totales</i>	27367,6	32272,7	38782,7	45958,3	59680,1	75835,7	83374,1	97503,2	96782,4	80771,2	86621,5	80942,6	59702,5	66159,8	90988,3	109341,9	135558,7
<i>Part. del MERCOSUR</i>	14,80	15,60	18,60	19,81	19,49	18,38	20,54	21,01	21,64	19,63	20,17	19,00	17,39	19,75	19,38	19,63	18,95

<sup>945</sup>Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el CEI ([www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)) y la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)). Las exportaciones e importaciones intrazona no coinciden por diferencias de registro entre los países. Extraído de RAMOS, Hugo (2012), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”. Tesis de Maestría, defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.

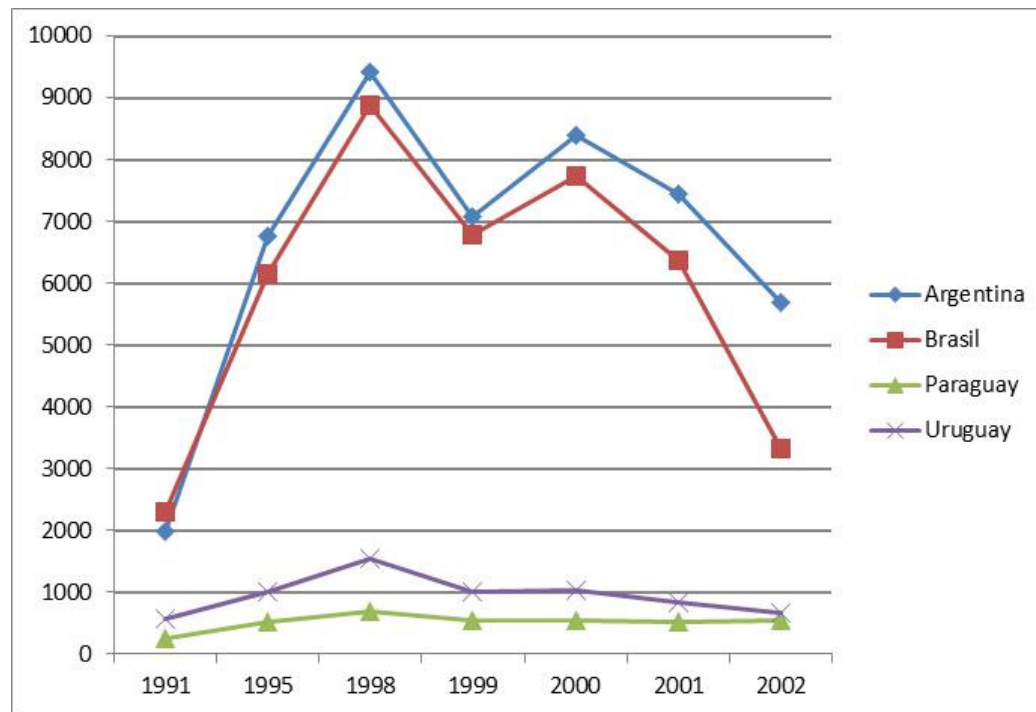
**Cuadro N° 3**  
**Porcentaje de Exportaciones Intrazona del total de Exportaciones por país<sup>946</sup> (1990-1998)**  
**(en miles de millones de U\$S)**



<sup>946</sup>Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI ([www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)). Extraído de RAMOS, Hugo (2012), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”. Tesis de Maestría, defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.

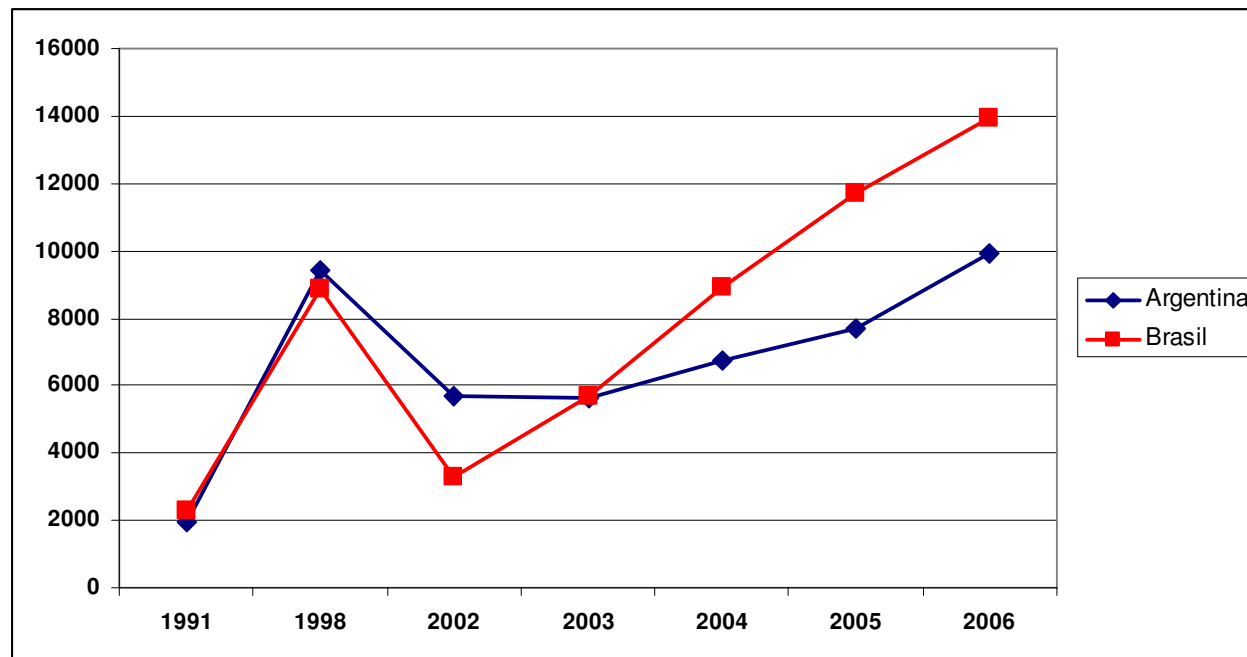


**Cuadro N° 4.a**  
**Exportaciones Intrazona - MERCOSUR**  
**Años Seleccionados<sup>947</sup>**



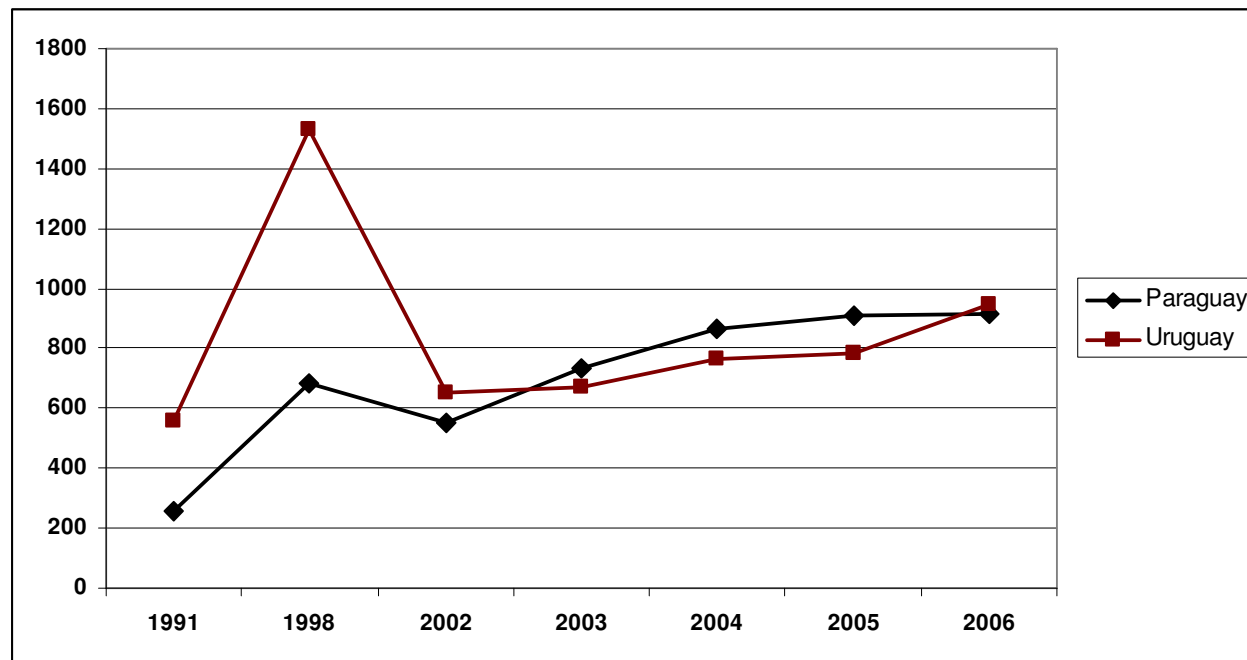
<sup>947</sup>Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI ([www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)). Extraído de RAMOS, Hugo (2012), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”. Tesis de Maestría, defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.

**Cuadro N° 4.b**  
**Exportaciones Intrazona - Argentina y Brasil**  
**Años Seleccionados<sup>948</sup>**



<sup>948</sup>Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI ([www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar))

**Cuadro N° 4.c**  
**Exportaciones Intrazona – Paraguay y Uruguay**  
**Años Seleccionados<sup>949</sup>**



<sup>949</sup>Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI ([www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar))

**Cuadro N° 5**  
**Variación del PBI (1998-2002)<sup>950</sup>**

Estado	1999	2000	2001	2002	Promedio
Argentina	-3,4	-0,8	-4,41	-10,9	-4,87
Brasil	0,8	4,4	1,3	1,9	2,1
Paraguay	0,5	-0,4	2,1	-1,5	0,17
Uruguay	-2,8	-1,4	-5	-10,8	-5

---

<sup>950</sup> Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de Informe BID-INTAL (1999, 2000, 2001, 2002 y 2003). Extraído de RAMOS, Hugo (2012), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”. Tesis de Maestría, defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.

**Cuadro N° 6**  
**Elecciones Presidenciales Nacionales**  
**ARGENTINA (1983-2003)<sup>951</sup>**

Partido	1983	%	1989	%	1995	%	1999	%	2003	%
UCR	7724559	51,8	5433369	32,45	2914241	16,8	9167404 (7)	48,37	453360	2,34
Partido Justicialista	5944402	39,9	7956628 (1)	47,51	7818036	44,9	7254147	38,27	11789253	60,8
a) Fte. Por la Lealtad									4740907	24,01
b) Fte. Para la Victoria									4312517	22,24
c) Fte. Mov.Popular									2735829	
d) Fte.Justicia,U.yL.										
e) Fte. Popular										
f) Aza. Compromiso Fed.										
Partido Intransigente	347654	2,3								
MID	177426	1,2								
Alianza de Centro-Ucede	25263	0,2	1201015 (2)	7,17	456594 (5)	2,6				
Conf.Federalista Indep.			779182 (3)	4,66	59545 (6)	0,3				
Al.Izquierda Unida			409751	2,45			151276	0,8	332836	1,72
Blanco de los Jubilados			317934	1,9						
Al.FREPASO					5074515(4)	29,2				
MO.DIN					291306	1,7				
Soc.Autentico					32174	0,2				
Acciòn por la Republica							1937565	10,22		
Recrear									3173475	16,37
ARI									2723574	14,05
Proyecto Sur										
Frente Amplio Progresista										
Aza.Fte Izquierda										
Otros	661748	4,6	648378	3,86	748440	2,5	443064	2,34	915397	4,72
<b>Total votos positivos</b>	<b>14881052</b>	<b>100</b>	<b>16746257</b>	<b>100</b>	<b>17394851</b>	<b>100</b>	<b>18953456</b>	<b>100</b>	<b>19387895</b>	<b>100</b>
Blancos	326678	2,13	221585	1,3	653454	3,6	708793	3,57	196574	0,99
Nulos	95984	0,63	115686	0,68	125105	0,7	186738	0,94	345642	1,73
<b>Total votos</b>	<b>15303726</b>		<b>17086704</b>		<b>18203452</b>		<b>19848987</b>		<b>19930111</b>	

<sup>951</sup> Elaboración Propia - Fuente Ministerio del Interior. Disponible en <http://www.mininterior.gov.ar/>

**Cuadro N° 7**  
**Elecciones Presidenciales Nacionales**  
**PARAGUAY (1989-2008)<sup>952</sup>**

Partido	1989	%	1993	%	1998	%	2003	%	2008	%
<b>ANR</b>	894374	75,88	468213	41,63	887196	55,35	574232	37,14	530552	30,72
<b>PLRA</b>	240600	20,41	376868	33,51			370348	23,95		
<b>Partido Liberal Radical</b>	14849	1,26								
<b>Partido Rev. Febrerista</b>	11041	0,94			8139	0,51				
<b>Partido Demócrata Cristiano</b>	8116	0,69								
<b>Partido Liberal</b>	5051	0,43								
<b>Partido L.R.Unido</b>	3545	0,3								
<b>Partido Humanista</b>	1028	0,09	271421	24,3			1196	0,08	5852	0,34
<b>Encuentro Nacional (EN)</b>							8745	0,57		
<b>Alianza Democrática (PLRA-EN)</b>					703379	43,88				
<b>Mov.Patria Querida</b>							328916	21,28	41004	2,37
<b>UNACE</b>							208391	13,47	379571	21,98
<b>Alianza Patriótica Para el Cambio</b>									704966	40,82
<b>Otros</b>			8161	0,73	4192	0,26	7372	0,47	5076	0,29
<b>Total votos positivos</b>	1178604	100	1124663	100	1602906	100	1499200	100	1667021	100
<b>Blancos y Nulos</b>	24222	1,5	55419	2,31	47819	1,72	46992	3,04	59885	3,46
<b>Total votos</b>	1202826		1180082		1650725		1546192		1726906	

<sup>952</sup> Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por el Tribunal de Justicia Electoral del Paraguay. Disponible en <http://www.tsje.gov.py/>

**Cuadro N° 8**  
**Elecciones Presidenciales Nacionales**  
**URUGUAY (1989-2008)<sup>953</sup>**

Partido	1984	%	1989	%	1994	%	1999	%	1999	%	2004	%
<b>Partido Colorado</b>	777701	40,28	596964	29,03	656428	30,83	703915	31,93	1158708	52,52	231036	10,36
-Sanguinetti/Tarigo	592061	30,67										
-Pacheco/Pirán	183801	9,52										
-Lema	1839	0,1	1316	0,06	947	0,04						
-Batlle/Sanguinetti			291944	14,2								
-Pacheco/Millor			289222	14,06								
-Fernández/Vispo			14482	0,7								
-Sanguinetti/Batalla					500767	23,59						
-Batlle/Bouza					102551	4,83						
-Pacheco/Ache					51936	2,45						
-Barreiro/Bas					227	0,01						
<b>Partido Nacional</b>	660773	34,22	765990	37,25	633384	29,75	478980	21,72			764739	34,3
-Zumarán/Aguirre	554443	28,71										
-Ortiz/Ferber	83237	4,31										
-Payseé/Maeso	21644	1,12										
-Lema	1449	0,08	1449	0,07	1762	0,08						
-Lacalle/Aguirre			444839	21,63								
-Pereyra/Tourne			218656	10,63								
-Zumarán/García Costa			101046	4,91								
-Volonté/Ramos					301698	14,21						
-Ramírez/Chiruchi					264258	12,45						
-Pereyra/Elso					65666	3,09						
<b>Frente Amplio (1)</b>	401104	20,77	418403	20,35	621226	29,18	861202	39,06	981778	44,5	1124761	50,45
-Crottogini/D'Elia	401104	20,77										
-Seregini/Astori			418403	20,35								
-Vázquez/Nin Novoa					621226	29,18						
<b>Unión Cívica</b>	45841	2,37										
<b>Partido Por el Gob. Del Pueblo</b>			177453	8,63								
<b>Partido Nuevo Encuentro</b>					104773	4,92	97943	4,42				
<b>Otros</b>	943	0,06	11776	0,58	13470	1,38	5109	0,23			56503	2,53
<b>Total votos positivos</b>	1886362	100	1970586	100	2029281	100	2147149	100	2140486	100	2177039	100
<b>Blancos y Nulos</b>	44569	2,3	85769	4,17	99964	4,69	44895	2,03	65626	2,97	52572	2,36
<b>Total votos</b>	1930931		2056355		2129245		2192044		2206112		2229611	

<sup>953</sup> Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por la Corte Nacional Electoral de Uruguay. Disponible en <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx>.

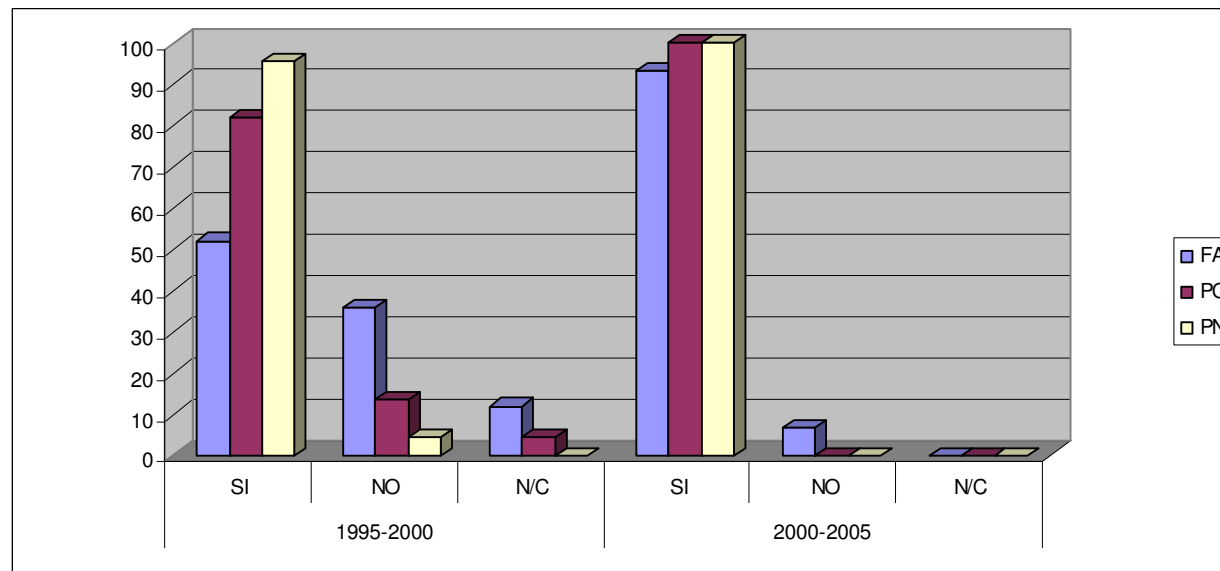
**Cuadro N° 9**  
**Apoyo a la Integración Regional y al MERCOSUR <sup>954</sup>**  
**ARGENTINA**

Estudios	Achard, Flores Silva y González (1994)			Alcántara (1996)		Alcántara (1998)		Alcántara (2004)	
Apoyo a la integración Latinoamericana	97%								
Apoyo al MERCOSUR	82%								
Por Partido	PJ	UCR	Prom.	PJ	UCR	PJ	UCR	PJ	UCR
Apoyo al MERCOSUR	86%	92%	89%	82,60%	64,70%	100%	100%		
Satisfacción con el MERCOSUR (4 y 5)								81,70%	70,90%

<sup>954</sup> Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por Achard, Flores Silva y González (1994) y Alcántara (1996a, 1998a y 2003a).



**Cuadro N° 10.a**  
**Apoyo a la Integración Regional y al MERCOSUR <sup>955</sup>**  
**URUGUAY**



<sup>955</sup> Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por Alcántara (1996b y 2001).

**Cuadro N° 10.b**  
**Área de interés para el diseño de la Política Exterior (en %)<sup>956</sup>**  
**URUGUAY**

Los países de su entorno regional próximo

	1995-2000					2000-2005				2005-2010			
	M	B	R	P	N	M	B	P	N	M	B	P	N
FA	92	4	0	0	0	90	10	0	0	95,7	4,3	0	0
PC	86,4	13,6	0	0	0	85,7	14,3	0	0	66,7	22,2	11,1	0
PN	63,6	31,8	4,5	0	0	78,6	21,4	0	0	89,7	10,3	0	0

Los países de América Latina en General

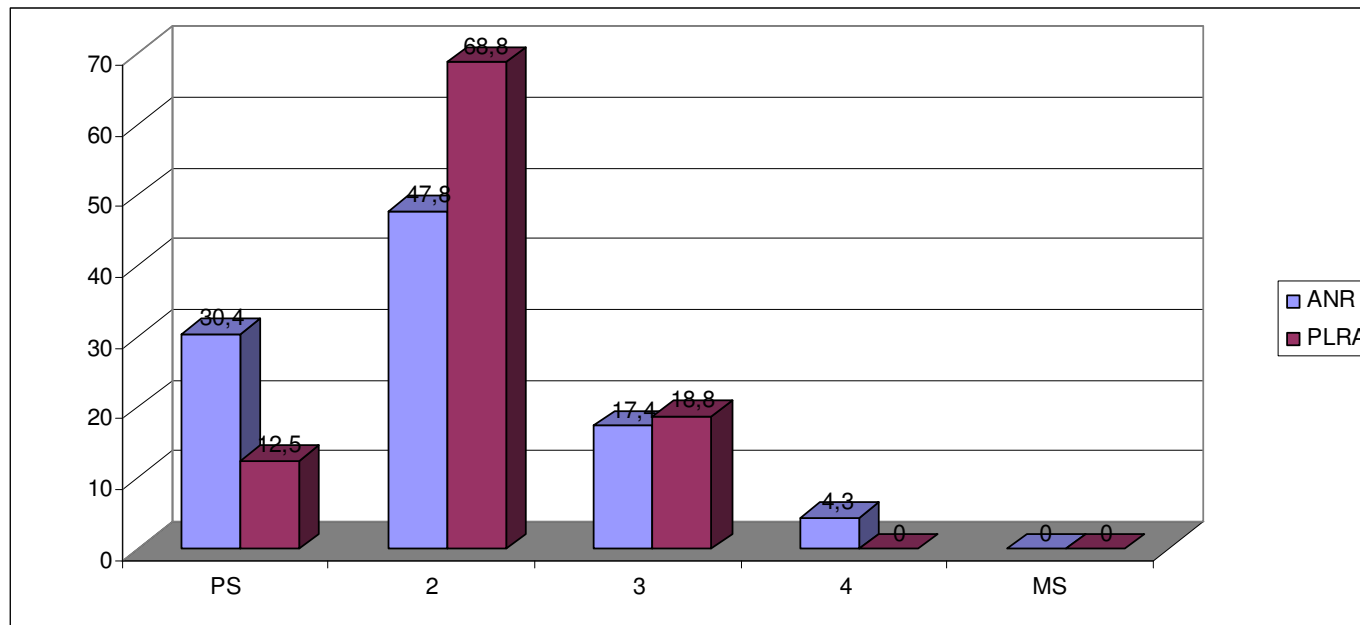
	1995-2000					2000-2005				2005-2010			
	M	B	R	P	N	M	B	P	N	M	B	P	N
FA	48	40	4	4	0	66,7	33,3	0	0	66	34	0	0
PC	40,9	40,9	13,6	0	4,5	47,6	42,9	0	0	44,4	33,3	11,1	11,1
PN	4,5	36,4	54,5	0	4,5	50	35,7	7,1	7,1	41,4	51,7	6,9	0

Los Estados Unidos

	1995-2000					2000-2005				2005-2010			
	M	B	R	P	N	M	B	P	N	M	B	P	N
FA	8	44	28	8	8	10	36,7	43,3	6,7	12,8	46,8	40,4	0
PC	40,9	36,4	18,2	0	4,5	81	19	0	0	55,6	22,2	11,1	11,1
PN	4,5	40,9	36,4	18,2	0	42,9	21,4	35,7	0	65,5	24,1	10,3	0

<sup>956</sup> Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por Alcántara (1996b, 2001 y 2005). Las siglas M/B/R/P/N significan “Mucho”, “Bastante”, “Regular”, “Poco” y “Ninguno”. Como puede observarse, a partir del segundo estudio la opción “Regular” desaparece. No se incluyeron las respuestas No Sabe/No Contesta.

**Cuadro N° 11**  
**Apoyo a la Integración Regional y al MERCOSUR <sup>957</sup>**  
**PARAGUAY (2003)**



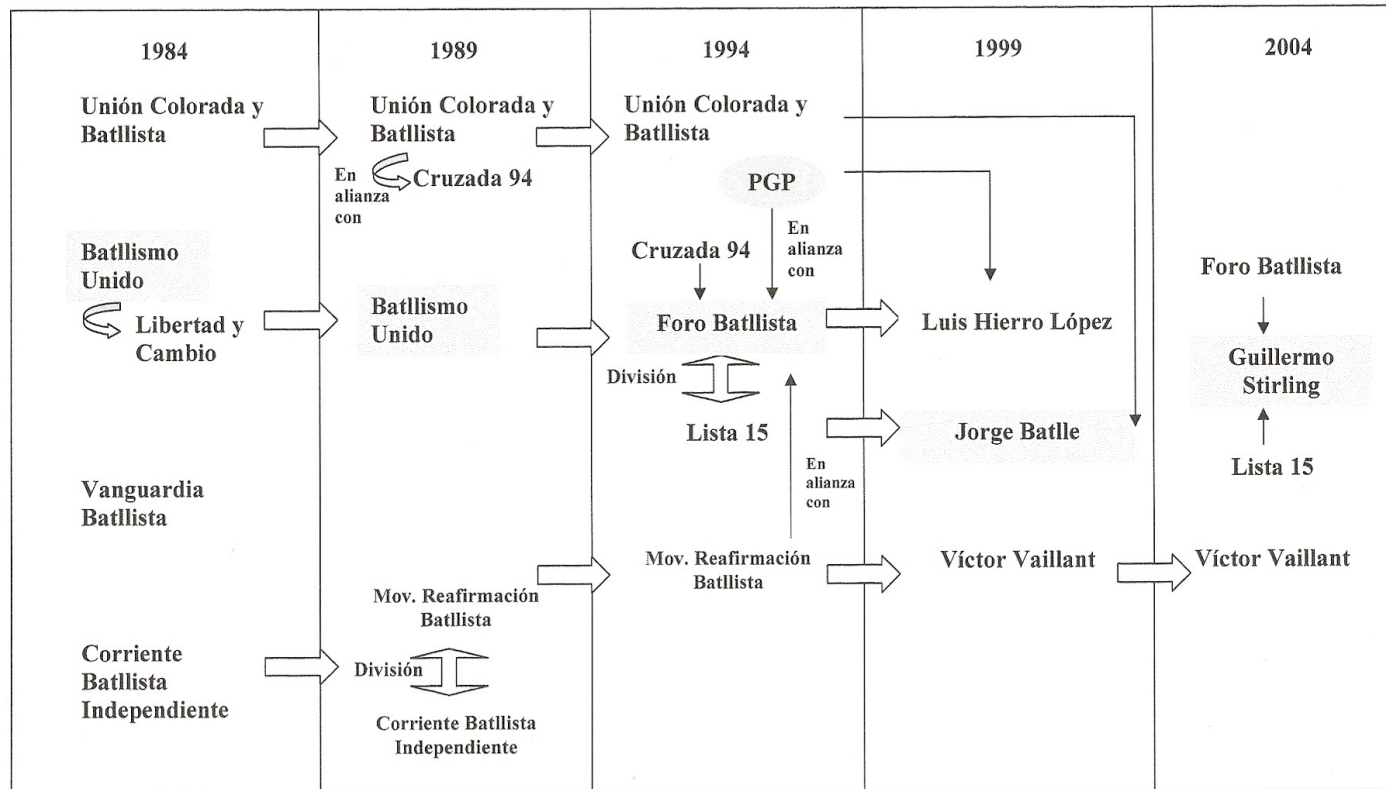
<sup>957</sup> Fuente: Elaboración Propia en base a los datos proporcionados por Alcántara (2003b). PS: Poco Satisfecho; MS: Muy Satisfecho.

**Cuadro N° 12.a**  
**Frente Amplio – Sectores Internos (1984-2004)**  
**(Ranking de Posiciones de las listas al Senado)<sup>958</sup>**

Sectores y/o agrupaciones internas	1984	1989	1994	1999	2004
Por el Gobierno del Pueblo	39	NE (2)			
Democracia Avanzada (1)	28.2	46.9	9.3	8	6.2
Partido Socialista	15.3	22.4	18.1	28	14.8
Partido Demócrata Cristiano	10.6	NE (2)	3.1		
Izquierda Democrática Indep.	6.7				
Movimiento de Partic.Popular (MPP)		10.8	7.3	16.4	29.2
Vertiente Artiguista		15.8	9.5	13.1	8.9
Asamblea Uruguay			39.4	20.2	17.6
Mov. 20 de Marzo		2.4			0
Mov. 26 de Mayo (3)		1.6			2.3
Alianza Progresista			5.1	10.1	8
Confluencia Frenteamplista (4)			5.1		
Corriente de Izquierda (5)				1.6	1
UF				2.7	0.5
Otros	0.6	1.8	2.5	0.6	3.4
Nuevo Espacio (6)					7.7

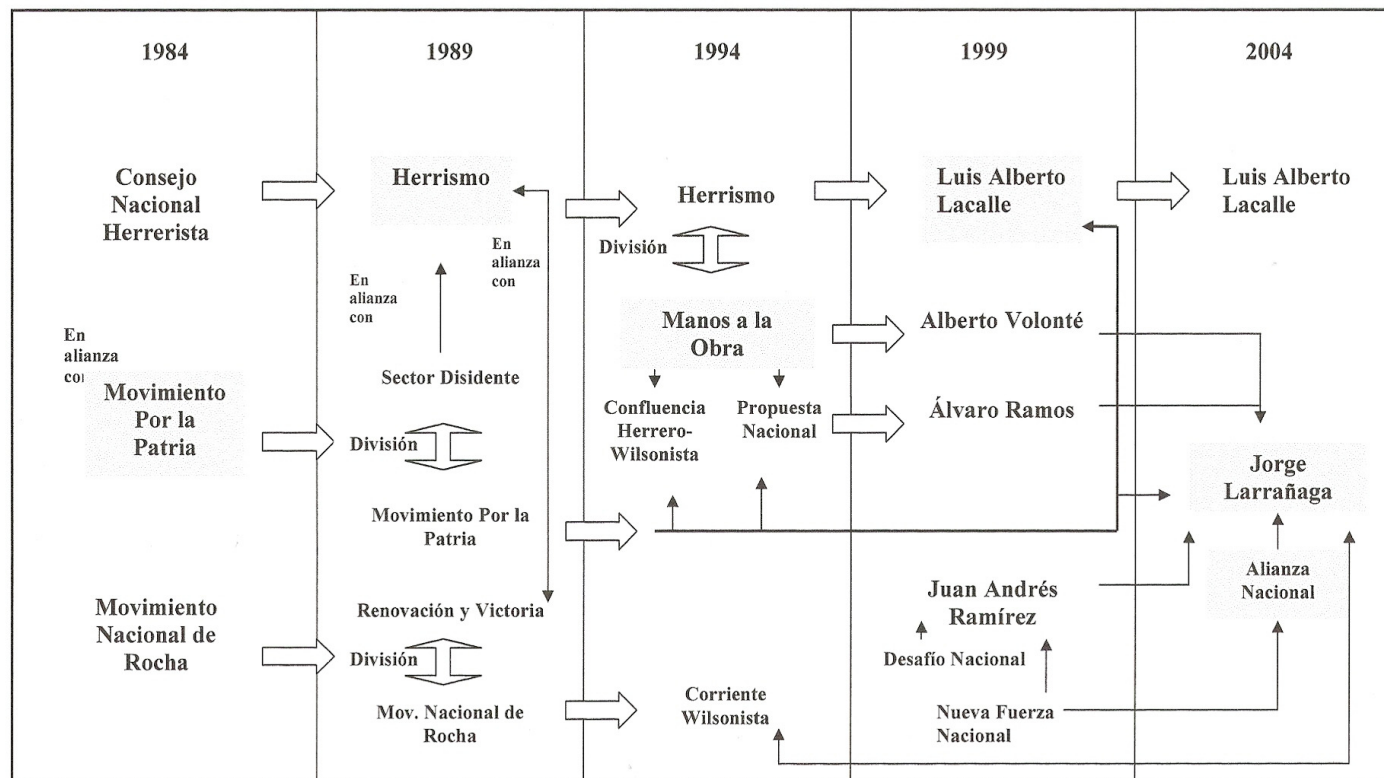
<sup>958</sup> Extraído de Yaffé (2005: 159). Referencias: (1) Partido Comunista; (2) Nuevo Espacio - Partido fuera del Frente Amplio desde 1989. En 1994 se reintegró el PDC; (3) Grupo escindido del PGP que retornó al Frente; (4) Sectores escindidos del Partido Comunista; (5) Sectores escindidos del MPP; (6) En alianza con el FA desde el año 2004.

**Cuadro N° 12.b**  
**Partido Colorado - Agrupaciones Internas (1984-2004)**<sup>959</sup>  
**(por elección presidencial)**



<sup>959</sup> Fuente: Elaboración propia

**Cuadro N° 12.c**  
**Partido Nacional – Agrupaciones Internas (1984-2004)<sup>960</sup>**  
**(por elección presidencial)**



<sup>960</sup> Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro N° 13.a**  
**ANR - Principales agrupaciones en el interior del país y en el exilio (1980-1990)**<sup>961</sup>

ANR		Hasta 1980	1984/1985	1985/1986	1987	Grupos identificables pre-1989	1989	1989-1990
Dentro del País	Sectores pro-stroessnistas		Tradicionalistas	Tradicionalistas	Atraco Militante	Mov.Integ.Colorada (Edgar L. Ynsfrán)	Golpe de Estado	Unificación del Partido 2 grandes tendencias 1- Tradicionalistas y 2- Democráticos
						Sector Seifarista (Angel Roberto Seifart)		
						Tradicionalistas (Juan Ramón Chávez - Luis María Argaña)		
			Generación Intermedia	Generación Intermedia		Generación Intermedia (GI)		
						Riquelmismo (Elias Riquelme)		
	Militantes			Sector Ético y Doctrinario (Carlos Romero Pereira)		----Comité Central de la Juv.Colorada		
						Sector Ético y Doctrinario (Carlos Romero Pereira)		
						Militantes		
						Mov.Nac.Patriotico (Leandro Prieto Yegros)		
Fuera del País	"Resistencia Colorada"		"Resistencia Colorada"	"Resistencia Colorada"	"Resistencia Colorada"	"Resistencia Colorada"		
				MOPOCO	MOPOCO	MOPOCO (Miguel González Casabianca)		
			MOPOCO (retorna al país)					
				MOCOPONA	MOCOPONA	Junta de Gobierno Unificada (MOPOCONA+ANRER); Acción Democrática Colorada-ADECO (MOPOCONA+ANRER+Sector Etico y Doctrinario+Resistencia Colorada)		
		-----Acuerdo Nacional----- --- (MOPOCO+PLRA+PRF+PDC) -1979-	-----Acuerdo Nacional----- (MOPOCO+PLRA+PRF+PDC)	-----Acuerdo Nacional----- (MOPOCO+PLRA+PRF+PDC)	-----Acuerdo Nacional----- --- (MOPOCO+PLRA+PRF+PDC)	-----Acuerdo Nacional----- (MOPOCO+PLRA+PRF+PDC)		
		ANRER	ANRER	ANRER	ANRER			

<sup>961</sup> Fuente: Elaboración Propia.

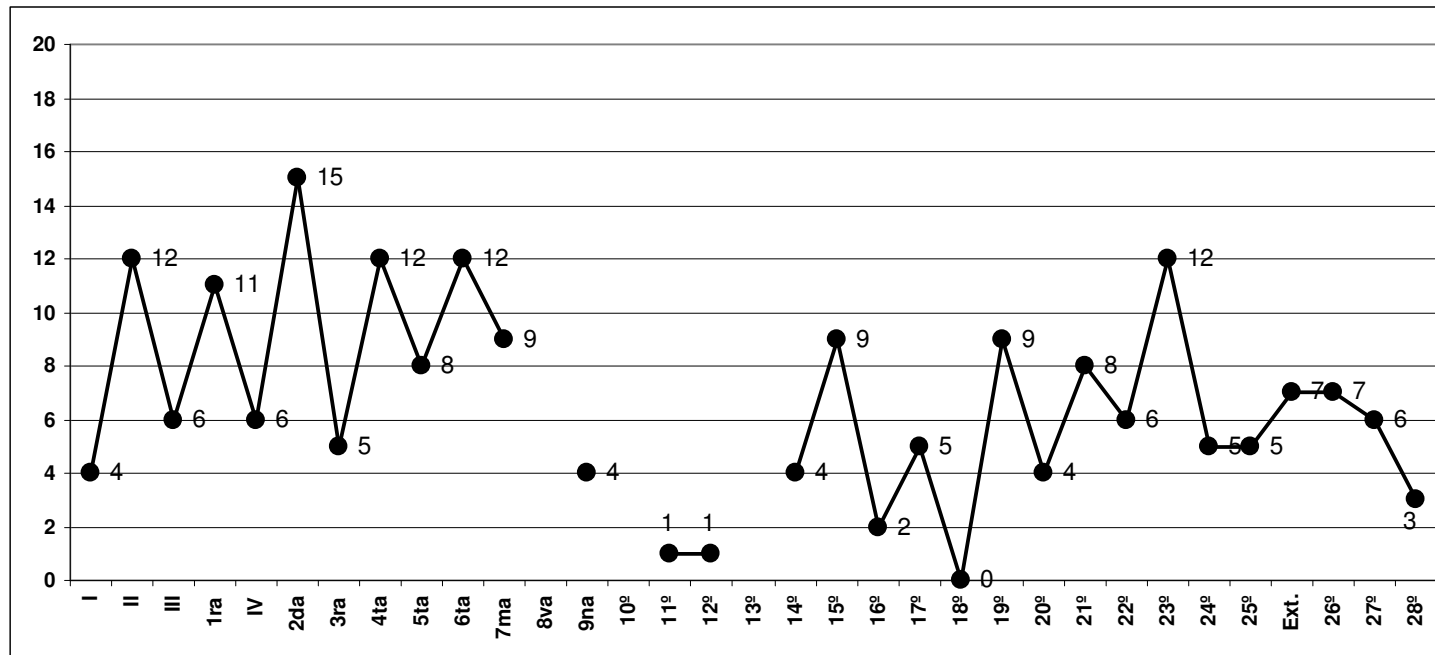
**Cuadro N° 13.b**  
**Asociación Nacional Republicana – Agrupaciones principales (1991-2003)<sup>962</sup>**

	1990-1991	1992-1993	1993-1996	1996-1998	1999-2003
ANR	<i>Tradicionalismo Autónomo (J.R.Chávez-L.M.Argaña)</i>	Tradicionalismo Autónomo (L.M.Argaña)	Movimiento de Reconciliación Colorada (Luis María Argaña)	Movimiento de Reconciliación Colorada (Luis María Argaña)	Movimiento de Reconciliación Colorada
	Mov.Integ.Colorada				
	Tradicionalismo Renovador (1-Sector Seifarista+sectores GI+2 parte del sector Ético y Doctrinario+3-ex Tradicionalistas Autónomos	Tradicionalismo Renovador	Coordinadora Colorada Campesina y Sectores Aliados del M.R.C		Unidad y Reencuentro Colorado
	Tradicionalismo Democrático o TRADEM (1-Riquelmismo+sectores GI+2-sectores ANRER)	Tradicionalismo Unido (Tradicionalismo Democrático + Unidad y Concordia + Renovadores por la Unidad + Movimiento Tradicionalista Colorado)			
	Movimiento Nacional Republicano (ex Militantes)			UNACE (Lino Oviedo)	Acción Democrática Republicana
	Generación Intermedia Independiente	Generación Intermedia			
		Coordinadora Colorada Campesina (+Nueva Generación+sectores del Tradicionalismo Renovador)	Tradicionalismo Renovador (Seifart) + TRADEM (Riquelme) + Andrés Rodríguez+Lino Oviedo (Juan Carlos Wasmosy)	Tradicionalismo Renovador	Frente Amplio Colorado
				"Wasmosismo" (Acción Democrática Republicana)	
	<i>Alianza del Coloradismo Democrático (1-MOPOCO+2-MOPOCONA+ANRER+3-parte del sector Ético y Doctrinario+4-sectores GI+TRADEM)</i>	CODEM	Otros Sectores		Convergencia Colorada
		MOPOCO			
		Frente Histórico y Popular (ex ANRER)		Otros Sectores	UNACE (fuera del partido desde el año 2002)

<sup>962</sup> Fuente: Elaboración Propia

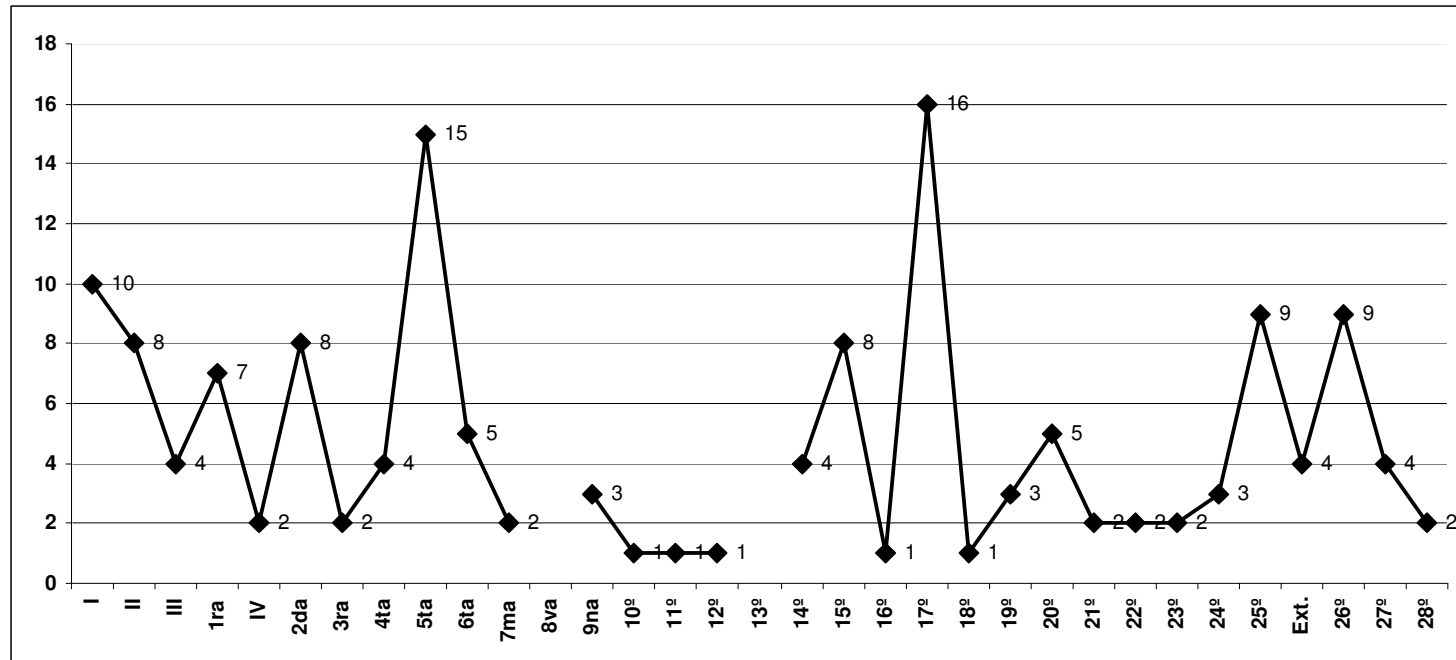


**Cuadro N° 14.a**  
**Asistencias a Sesiones Plenarias de la CPCM (1991-2006)<sup>963</sup>**  
**DELEGACIÓN ARGENTINA**



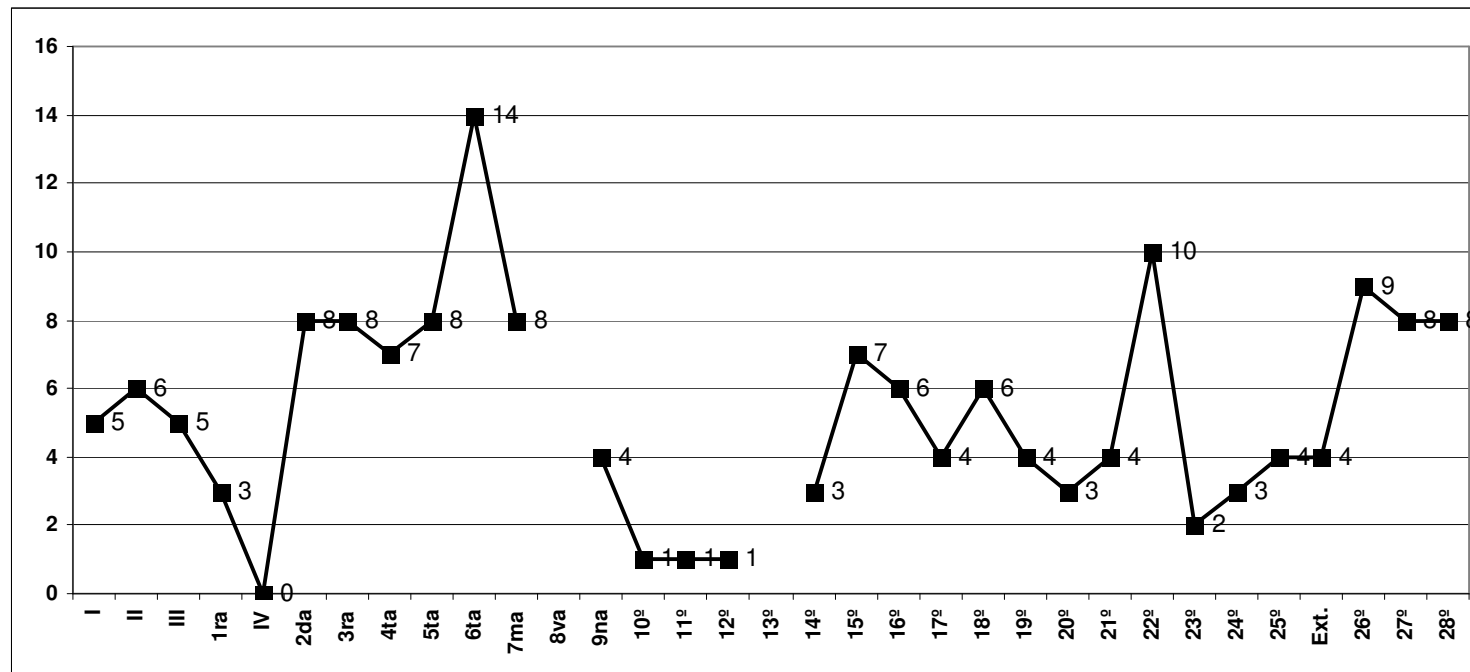
<sup>963</sup> Fuente: Elaboración Propia y en base a los datos de asistencias a las Sesiones Plenarias de la CPCM disponibles. La 18º Reunión Plenaria de la CPCM no sesionó debido a la ausencia de la delegación argentina, por coincidir con el momento en que se produce la caída del gobierno de Fernando De la Rúa. Para las 8va, 10º y 13º Reuniones Plenarias no se localizaron los registros de asistencias. En el caso de las 11º y 12º Reuniones Plenarias sólo se obtuvieron datos incompletos. Extraído de RAMOS, Hugo (2012), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”. Tesis de Maestría, defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.

**Cuadro N° 14.b**  
**Asistencias a Sesiones Plenarias de la CPCM (1991-2006)<sup>964</sup>**  
**DELEGACIÓN PARAGUAYA**



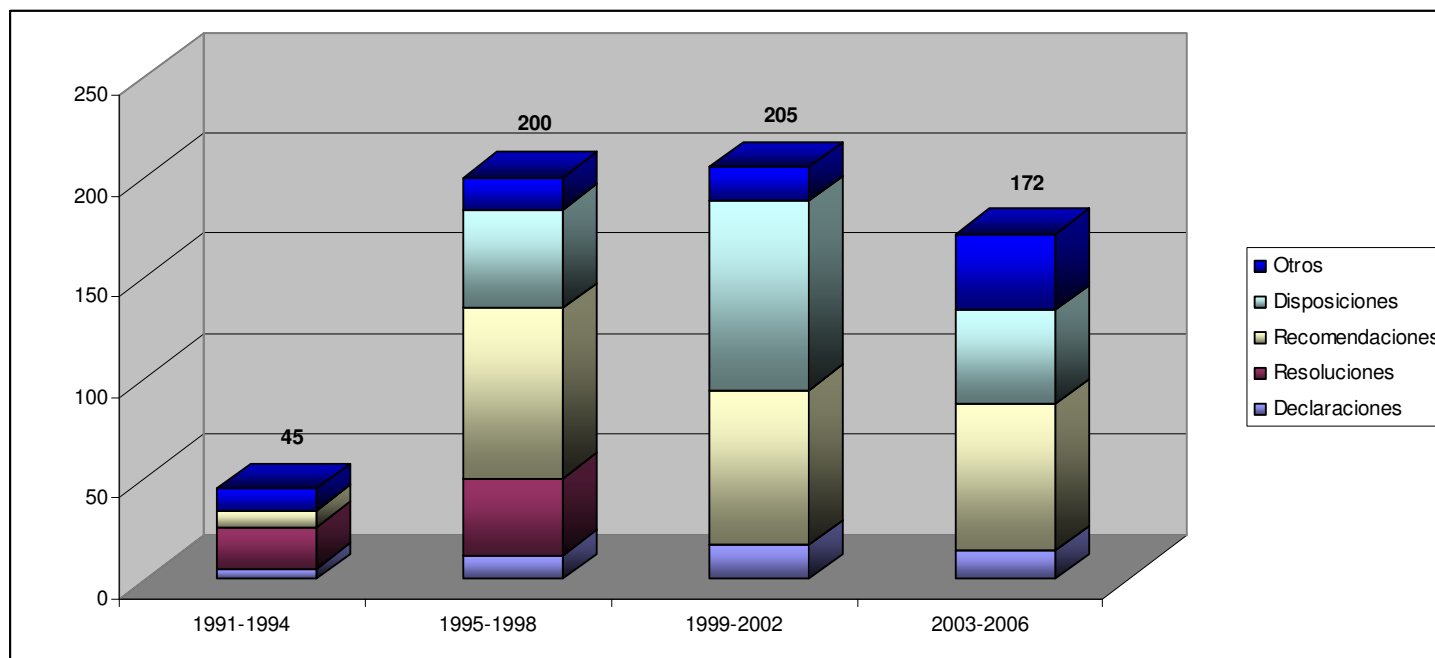
<sup>964</sup> Fuente Elaboración Propia y en base a los datos de asistencias a Sesiones Plenarias disponibles. La 18ª Reunión Plenaria de la CPCM no sesionó debido a la ausencia de la delegación argentina. Para las 8va y 13ª Reuniones Plenarias no se localizaron los registros de asistencias. En el caso de las 10ª, 11ª y 12ª Reuniones Plenarias sólo se obtuvieron datos incompletos.

**Cuadro N° 14.c**  
**Asistencias a Sesiones Plenarias de la CPCM (1991-2006)<sup>965</sup>**  
**DELEGACIÓN URUGUAYA**



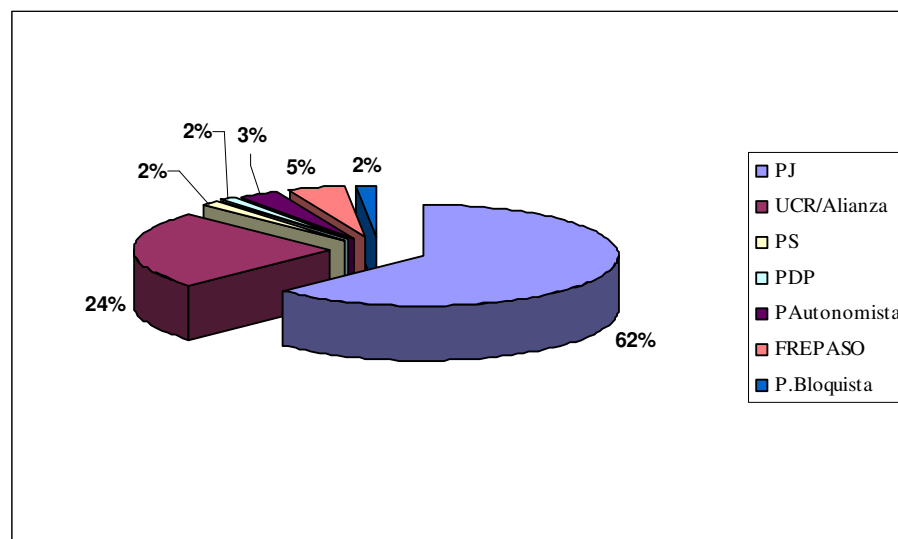
<sup>965</sup> Fuente Elaboración Propia y en base a los datos de asistencias a Sesiones Plenarias disponibles. La 18ª Reunión Plenaria de la CPCM no sesionó debido a la ausencia de la delegación argentina. Para las 8va y 13ª Reuniones Plenarias no se localizaron los registros de asistencias. En el caso de las 10ª, 11ª y 12ª Reuniones Plenarias sólo se obtuvieron datos incompletos.

**Cuadro N° 15**  
**Producción Normativa CPCM – Por Período (1991-2006)<sup>966</sup>**



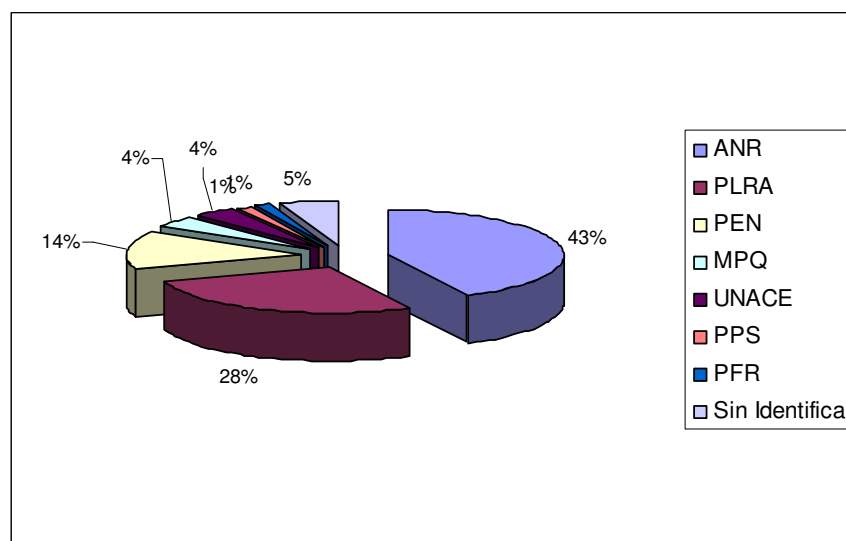
<sup>966</sup> Fuente Elaboración Propia. Las cantidades son aproximadas, en particular en los primeros años cuando todavía no estaba establecida una tipología estable de actos normativos. Extraído de RAMOS, Hugo (2012), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”. Tesis de Maestría, defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.

**Cuadro N° 16.a**  
**Partidos Políticos de Pertenencia de los Legisladores de la CPCM (1991-2006)<sup>967</sup>**  
**DELEGACIÓN ARGENTINA**



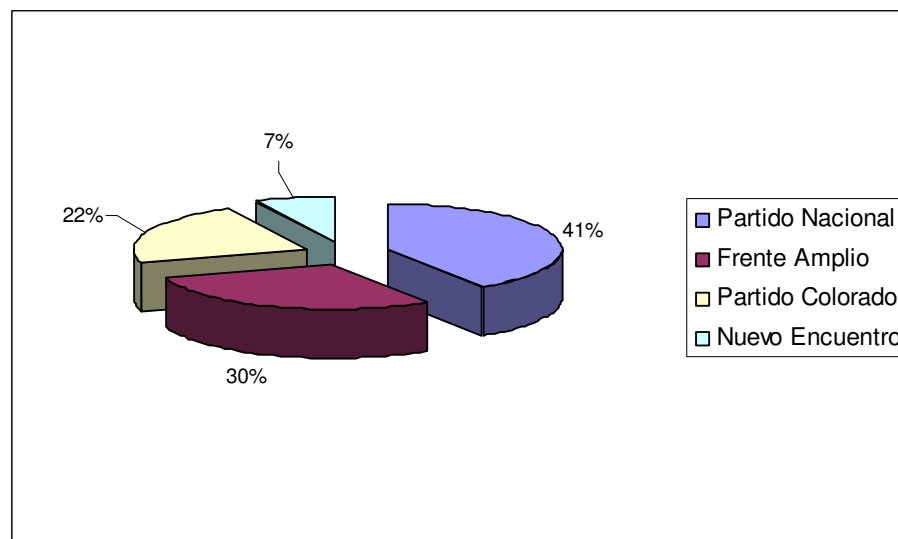
<sup>967</sup> Fuente Elaboración Propia y en base a los datos de asistencias a Sesiones Plenarias disponibles

**Cuadro N° 16.b**  
**Partidos Políticos de Pertenencia de los Legisladores de la CPCM (1991-2006)<sup>968</sup>**  
**DELEGACIÓN PARAGUAYA**



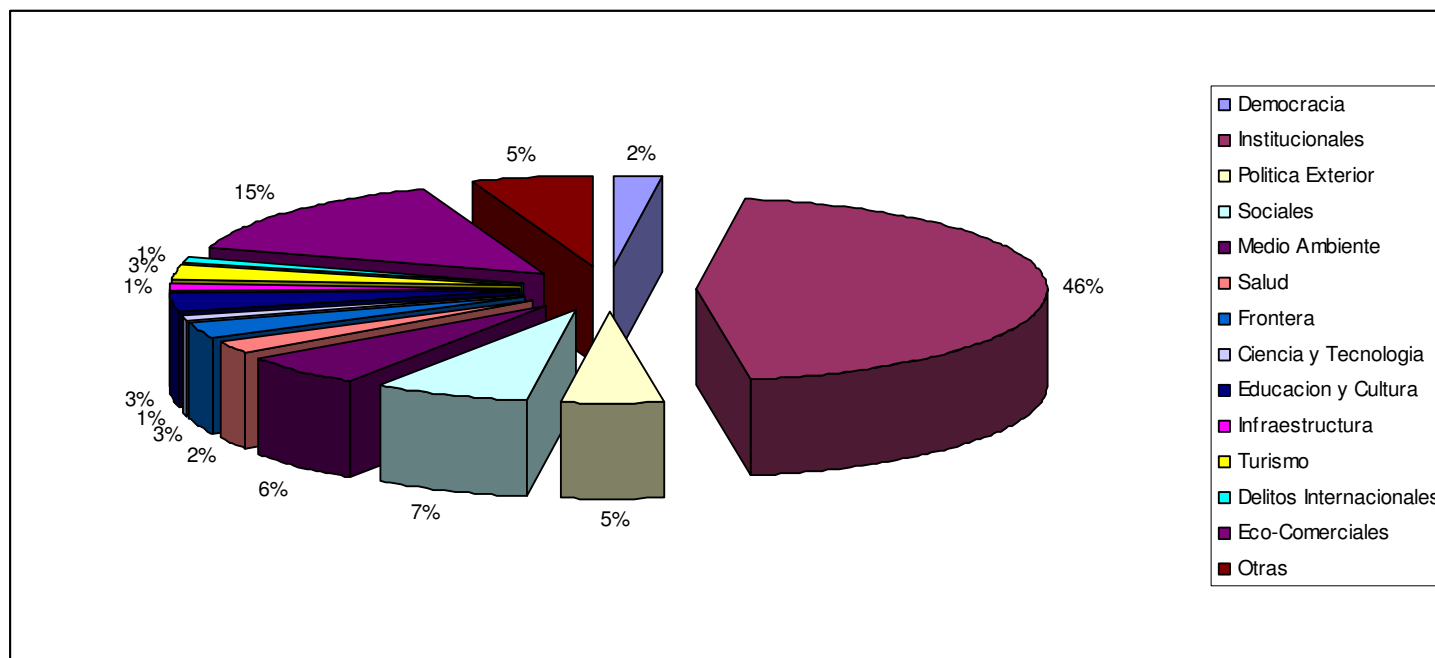
<sup>968</sup> Fuente Elaboración Propia y en base a los datos de asistencias a Sesiones Plenarias disponibles.

**Cuadro N° 16.c**  
**Partidos Políticos de Pertenencia de los Legisladores de la CPCM (1991-2006)<sup>969</sup>**  
**DELEGACIÓN URUGUAYA**



<sup>969</sup> Fuente Elaboración Propia y en base a los datos de asistencias a Sesiones Plenarias disponibles.

**Cuadro N° 17**  
**Actos Normativos CPCM-Temáticas (1991-2006)<sup>970</sup>**



<sup>970</sup> Fuente Elaboración Propia. No se consideraron las Actas de las Reuniones. Extraído de RAMOS, Hugo (2012), “La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)”. Tesis de Maestría, defendida el 22 de agosto de 2012, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.